

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Periodical Part

Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte ; 2019

Provided in Cooperation with:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Berlin

Reference: Rüstungsexportbericht ... der GKKE / vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte ; 2019 (2020).
<https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2019/12/R%C3%BCstungsexportbericht-2019.pdf>.

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/11159/4703>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte. Alle auf diesem Vorblatt angegebenen Informationen einschließlich der Rechteinformationen (z.B. Nennung einer Creative Commons Lizenz) wurden automatisch generiert und müssen durch Nutzer:innen vor einer Nachnutzung sorgfältig überprüft werden. Die Lizenzangaben stammen aus Publikationsmetadaten und können Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.

<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence. All information provided on this publication cover sheet, including copyright details (e.g. indication of a Creative Commons license), was automatically generated and must be carefully reviewed by users prior to reuse. The license information is derived from publication metadata and may contain errors or inaccuracies.

GKKE-Schriftenreihe

Heft

68

Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-
Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

**Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung**
Joint Conference Church
and Development



Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung
Joint Conference Church
and Development



In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit.

Rüstungsexportbericht 2019 der GKKE

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Geschäftsführer:
Tim Kuschnerus
eMail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle

Hannoversche Str. 5
10115 Berlin
Geschäftsführer:
Dr. Jörg Lüer
eMail: jl@jupax.de

Die Publikationen sind über die katholische Geschäftsstelle der GKKE zu beziehen. Als PDF-Dateien auch abrufbar unter www.gkke.org

Impressum

Vorgelegt von der Fachgruppe
„Rüstungsexporte“ der Gemeinsamen
Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Berlin 2019
Redaktion: Dr. Jörg Lüer / Tim Kuschnerus
Schriftenreihe der GKKE 67
ISBN 978-3-940137-92-0
Berlin, Januar 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
0.1	Schwerpunkt: Die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern	7
0.2	Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich	9
0.3	Deutsche Rüstungsexporte 2018	9
0.4	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	11
0.5	Europäische Rüstungsexportpolitik	13
0.6	Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels	16
1	Schwerpunkt: Die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern	17
1.1	Von der Schärfung und Schwächung deutscher Rüstungsexportkontrollen	17
2	Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	25
2.1	Auftrag	25
2.2	Politisch-ethische Beurteilung	26

3	Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel	32
3.1	Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	32
3.2	Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel	34
3.3	Bewertung	36
4	Deutsche Rüstungsexporte 2018/2019	37
4.1	Rüstungsausfuhren 2018: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger	37
4.2	Kriegswaffen 2018: Ausfuhr und Genehmigungen	47
4.3	Ausfuhren von Kleinwaffen	48
4.4	Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte	52
4.5	Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	53
4.6	Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2019	55
4.7	Bewertung	56
5	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	61
5.1	Umgang mit Rüstungskoooperation	61
5.2	Post-Shipment-Kontrollen (PSK) – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge	64
5.3	Urteile in den Strafverfahren gegen Heckler & Koch + Sig Sauer	68
6	Europäische Rüstungsexportpolitik	71
6.1	Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union	71

6.2	Die neuen Rahmenbedingungen für eine europäische Rüstungsexportpolitik	74
6.3	Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes der EU	80
6.4	Institutionelle Vorschläge für eine restriktive Europäische Rüstungsexportpolitik	84
6.5	Zivilgesellschaftliche Proteste und Gerichtsverfahren in Europa gegen Waffenlieferungen an Kriegsparteien im Jemenkonflikt	89
7	Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels	94
7.1	Die fünfte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages	94

Anhang

Anhang 1:	Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	98
Anhang 2:	Ausgewählte Quellen und Literatur	101
Anhang 3:	Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	103

0 Zusammenfassung

Kernforderungen GKKE

1. Die GKKE hält die Überarbeitung der Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern für unzureichend und bekräftigt ihre Forderung nach einem rechtlich verbindlichen Rüstungsexportkontrollgesetz. Sie fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten und zu beschließen.
2. Die GKKE fordert, dass die Politischen Grundsätze auch bei industriellen Rüstungsgemeinschaftsprojekten mit anderen EU-Staaten ohne Abstriche gelten müssen. Die prinzipielle Vetomöglichkeit Deutschlands bei Exportvorhaben in Drittstaaten muss erhalten bleiben und darf auch durch bilaterale De-minimis-Regelungen nicht ausgehebelt werden. Für die Zusammenarbeit auf Unternehmensebene müssen dieselben Grundsätze gelten.
3. Die GKKE fordert erneut die Begründungspflicht für Kriegswaffenexporte an Drittstaaten. Eine solche Selbstverpflichtung sollte insbesondere dann gelten, wenn die Bundesregierung von ihrem Grundsatz abweicht und den Export von Kleinwaffen an Drittstaaten genehmigt.
4. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, auf europäischer Ebene eine strenge und einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes der EU (entlang der enthaltenen Kriterien) einzufordern. Dies schließt auch die Forderungen des Europäischen Parlamentes nach (Inanspruchnahme von) Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen sowie nach der Einrichtung eines europäischen Aufsichtsgremiums ein.
5. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, sich in der EU für ein grundsätzliches Verbot von Rüstungsexporten an Drittstaaten einzusetzen und Ausnahmen nur für Staaten zuzulassen, die den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes entsprechen. Diese Staaten sind in einer Weißen Liste periodisch vorab in einem transparenten Verfahren festzulegen.
6. Die GKKE fordert die Bundesregierung erneut auf, Rüstungsexporte an Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegskoalition (Ägypten, Bahrain, Kuwait, Jordanien, Saudi-Arabien, Senegal, Sudan und die Vereinigten Arabischen Emirate) ausnahmslos zu untersagen. Alle bereits erteilten Genehmigungen sind zu widerrufen.

7. Die GKKE fordert, zwei Regelungslücken in der deutschen Rüstungsexportkontrolle zu schließen. Diese betreffen den Export von technischer Unterstützung sowie die Kontrollmöglichkeiten bei Investitionen deutscher Rüstungsunternehmen in den Aufbau ausländischer Produktionskapazitäten. Diese Regelungslücken sind durch die Überarbeitung der Politischen Grundsätze nicht geschlossen worden

0.1 Schwerpunkt: Die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

(o.01) Mit leichter Verspätung hat die Bundesregierung im Juli 2019 die angekündigte „Schärfung“ der bisherigen Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vorgelegt. Nachdem die letzte Überarbeitung im Jahr 2000 stattgefunden hatte, finden sich in der jüngsten Fassung durchaus Neuerungen, die dazu beitragen können, dass die deutsche Rüstungsexportpolitik restriktiver wird - dies betrifft etwa die Exportkontrolle von Klein- und Leichtwaffen. Andererseits enthalten die überarbeiteten Politischen Grundsätze oftmals Formulierungen, die Ausnahmen von der Regel zulassen, wie „grundsätzlich“ und „kann“. Dies könnte das Anliegen einer Schärfung der Politischen Grundsätze geradezu konterkarieren.

Die GKKE bekräftigt deshalb ihre Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz ohne Ausnahmetatbestände. In einem solchen Gesetz sollen die unterschiedlichen Regelungen der bundesdeutschen Rüstungsexportkontrolle zusammengeführt und Regelungslücken rechtlich verbindlich geschlossen werden. Letztere betreffen die technische Unterstützung deutscher Rüstungsfirmen beim Aufbau ausländischer Produktionsstandorte sowie die Investition und den Knowhow-Transfer deutscher Firmen in ausländische Rüstungsstandorte. Die überarbeiteten Politischen Grundsätze haben dieses Thema immerhin aufgegriffen. Künftig soll geprüft werden, ob der Aufbau ausländischer Rüstungsproduktion im Einklang mit den deutschen Rüstungsexportregeln steht. Die Bundesregierung kann auch einen Re-Exportvorbehalt für die mit deutscher Technologie hergestellten Rüstungsgütern machen, sie muss es aber nicht. Letztlich wird erst die Anwendungspraxis zeigen, ob sich die überarbeiteten Politischen Grundsätze wirklich im Sinne einer „Schärfung“ verstehen lassen.

(o.02) An entscheidenden Stellen hat die Bundesregierung in den überarbeiteten Politischen Grundsätzen die Weichen so gestellt, dass es in der künftigen Anwendungspraxis eher auf eine weniger restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik hinauslaufen dürfte. Die Grundsätze zur Erleichterung der europäischen

Rüstungskoooperation laufen im Ergebnis auf eine Relativierung und in Teilbereichen gar auf eine Beseitigung der deutschen Exportrichtlinien hinaus. Vor allem die Möglichkeit, dass die Bundesregierung über bestimmte Exportvorhaben ihrer Kooperationspartner verhandeln und also auf ein Veto auch verzichten kann, erscheint höchst bedenklich. Mit Blick auf geplante kooperative Rüstungsexportvorhaben, wie das Future Combat Air System und den European Main Battle Tank, und angesichts der Tatsache, dass nur wenige Nachbarstaaten sich kritisch zu Rüstungsexporten verhalten – als besonders rüstungsexportfreundlich ist Frankreich zu nennen- gewinnt der mögliche Vetoverzicht eine bemerkenswerte Tragweite. Dies wird derzeit im Jemenkonflikt deutlich. Während zahlreiche EU-Mitgliedstaaten, unter ihnen auch Deutschland, auf Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien verzichtenliefert Frankreich Waffen und Rüstungsgüter an einen Drittstaat, der sich aktiv an einem Krieg beteiligt. Dieser Widerspruch zu den deutschen rüstungsexportpolitischen Grundsätzen wird verstärkt durch eine neue De-minimis-Regel zwischen Deutschland und Frankreich von bis zu 20 Prozent. Demnach entfällt die deutsche Genehmigungsnotwendigkeit, wenn der Wert deutscher Komponenten aus kooperativen Rüstungsproduktionen unterhalb dieses Schwellenwertes liegt. Die GKKE fordert, dass die Politischen Grundsätze auch bei industriellen Rüstungsgemeinschaftsprojekten mit anderen EU-Staaten weiterhin vollumfänglich gelten. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, auf europäischer Ebene eine strenge und einheitliche Anwendung des Gemeinsamen Standpunktes der EU (entlang der enthaltenen Kriterien) einzufordern. Dies schließt bei Verstößen auch (die Inanspruchnahme von) Sanktionsmöglichkeiten ein, wie sie das Europäische Parlament am 14. November 2018 beschlossen hat.

(0.03) Die Rüstungsexportkontrolle von Klein- und Leichtwaffen wird durch die überarbeiteten Politischen Grundsätze durchaus verschärft. Das gilt etwa für den Grundsatz, dass Kleinwaffenexporte an Drittstaaten nicht mehr genehmigt werden sollen. Die Einschränkung durch das Wort „grundsätzlich“ nimmt jedoch die Verschärfung teilweise wieder zurück. Die GKKE fordert hier erneut, dass die Bundesregierung jede Ausnahme von der Regel begründet. Eine solche Selbstverpflichtung hätte auch in die Politischen Grundsätze aufgenommen werden können. Versäumt wurde auch, Munitionsexporte an Drittstaaten zu verbieten. Bei der Überarbeitung der Politischen Grundsätze wurden schließlich neue Verträge aufgenommen, etwa der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT) oder der Anti-Personenminenvertrag (MBT). Allerdings bleibt vage, was die „Unterstützung“ solcher Verträge beinhaltet. Die GKKE bekräftigt ihre Forderung, dass in der Genehmigungspraxis allein die Unterzeichnung und Ratifikation solcher internationalen Verträge durch eventuelle Empfängerländer zu berücksichtigen sind.

0.2 Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich

(o.04) Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2014 und 2018 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2009 bis 2013) um 7,8 Prozent erhöht. Damit setzt sich der Aufwärtstrend des internationalen Waffenhandels seit den frühen 2000er Jahren fort. Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten für 75 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 6,4 Prozent auf Platz vier. Im Vergleich zu den fünf Jahren zuvor haben die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den Jahren 2014 bis 2018 um 13 Prozent zugenommen.

0.3 Deutsche Rüstungsexporte 2018

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen

(o.05) Im Jahr 2018 erteilte die Bundesregierung insgesamt 11.142 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 4,82 Milliarden Euro. Im Jahr 2017 hatten 11.491 Einzelausfuhrgenehmigungen ein Volumen von 6,24 Milliarden Euro erreicht. Der Genehmigungswert ist 2018 somit um rund 1,4 Milliarden Euro (rund 23 Prozent) zurückgegangen. Damit sind die Genehmigungswerte für Einzelausfuhren nun zum dritten Mal in Folge gesunken. Allerdings sind die Werte für die letzten drei Jahre (2015-2017) damit immer noch die drei höchsten Genehmigungswerte der vergangenen einundzwanzig Jahre. Seitdem berichtet die Bundesregierung öffentlich über die genehmigten Rüstungsexporte. Nach dem Rüstungsexportbericht für das erste Halbjahr 2019 lag der Exportwert bei den Einzelausfuhrgenehmigungen bei 5,33 Milliarden Euro. Das ist ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Gesamtwert (!) von 2018. Ein Trend hin zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik lässt sich folglich nicht erkennen.

Im Jahr 2018 erteilte die Bundesregierung 13 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 14,5 Millionen Euro

Empfänger deutscher Rüstungsexporte

(o.06) An Drittstaaten wurden 2018 Ausfuhren in Höhe von 2,55 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht ca. 53 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. Mit Algerien auf Platz 1 und Saudi-Arabien auf Platz 4 sind zwei problematische Drittstaaten Hauptempfänger der 2018 genehmigten Rüstungsexporte. Die GKKE hält es angesichts der kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von

Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für vertretbar, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr stellt sie fest, dass der Export an Drittstaaten zur Regel geworden ist.

Insgesamt vermitteln die Zahlen zu den deutschen Rüstungsexporten nicht den Eindruck einer restriktiven Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt. Obwohl die Bundesregierung immer das Gegenteil beteuert, werden Staaten, in denen staatliche Organe systematisch Menschenrechtsverletzungen begehen, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert. Auffällig ist ebenfalls, dass umfangreiche Rüstungstransfers in Regionen erfolgen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, insbesondere in den Nahen und Mittleren Osten.

Die GKKE kritisiert insbesondere die Genehmigungen an diejenigen Staaten, die Mitglied der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition im Jemen sind. Sowohl 2018 als auch noch im ersten Halbjahr 2019 wurde eine Vielzahl von Rüstungsexporten an diese Staaten genehmigt. Spitzenreiter der Drittstaaten unter den Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2019 ist Ägypten. Die GKKE fordert die Bundesregierung erneut auf, mit ihren Ankündigungen aus dem Koalitionsvertrag ernstzumachen und sämtliche Rüstungsexporte an Staaten der Jemen-Kriegskoalition einzustellen. Dies gilt auch für die Lieferung von Ersatzteilen, wie sie die Bundesregierung für die Patrouillenboote nach Saudi-Arabien genehmigt hat, obwohl das Moratorium für Rüstungsausfuhren weiterbesteht.

Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen

(0.07) Im Jahr 2018 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 38,91 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr gesunken (2017: 47,82 Millionen Euro). 2018 entfielen Genehmigungen im Wert von 403.703 Euro auf Drittländer, etwas weniger als im Vorjahr (2017: 15,1 Millionen Euro). Das entspricht einem Anteil von 1,04 Prozent.

0.4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Umgang mit Rüstungskooperation

(o.o8) Europäische und internationale Rüstungskooperation ist auch für deutsche Unternehmen zunehmend wichtig geworden. Dies darf jedoch nicht zu einer Lockerung der strikten deutschen Rüstungsexportregeln führen. Genau in diese Richtung gehen aber das Zusatzabkommen zum Aachener Vertrag und die Überarbeitung der Politischen Grundsätze. So sollen Deutschland und Frankreich einander über den Export gemeinsam entwickelter und hergestellter Rüstungsgüter zwar informieren, diesen dem Partner aber nicht untersagen können, es sei denn, unmittelbare eigene Interessen oder die eigene nationale Sicherheit wären davon betroffen. Ansonsten gelten die zuvor gemeinsam festgelegten De-minimis-Prozentsätze. Deutschland und Frankreich haben sich hier auf eine Grenze von 20 Prozent verständigt. Für Deutschland bedeutet das: Beträgt der Wert der von Deutschland an Frankreich gelieferten Komponenten bis zu einem Fünftel des Wertes des Endproduktes, kann Deutschland keine Einwände gegen Exportvorhaben des französischen Partners geltend machen. Die GKKE hält einen derart hohen Wert für unverantwortlich und sieht darin eine weitgehende Abkehr von den bisherigen restriktiven deutschen Exportregeln für den Export in Drittländer. Eine unmittelbare Bedrohung der Interessen oder der nationalen Sicherheit des Komponentenlieferlandes dürfte nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gegeben sein. Zu befürchten ist vielmehr, dass die 20 Prozent-Grenze regelmäßig unterschritten wird, möglicherweise auch dadurch, dass Einzelaufträge entsprechend gestückelt werden. Die GKKE fordert deshalb ein uneingeschränktes deutsches Vetorecht auch für den Export von Rüstungsgütern, die von Deutschland zugelieferte Komponenten enthalten.

Post-Shipment-Kontrollen (PSK) – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge

(o.o8) Post-Shipment-Kontrollen sollen den Endverbleib von Klein- und Leichtwaffen in Drittländern sicherstellen, weil Waffen dieser Kategorie besonders leicht in den illegalen Handel gelangen. Diese Maßnahme hatte die Bundesregierung als Teil der Kleinwaffengrundsätze von 2015 begonnen und in diesem Jahr mittels einer Veranstaltung evaluiert, bei der die GKKE Vorschläge zur Verbesserung eingebracht hat. In der Pilotphase wurden sieben Post-Shipment-Kontrollen, etwa in Malaysia, Indonesien und Brasilien, durchgeführt. Die GKKE begrüßt die Fortsetzung der Post-Shipment-Kontrollen, die nun auch in den überarbeiteten Politischen Grundsätzen verankert sind. Gemäß der überarbeiteten Politischen Grundsätze sollen keine Klein-

und Leichtwaffen aus Deutschland mehr an Drittstaaten geliefert werden. Von daher erscheint das neue Instrument schon überholt. Allerdings findet sich auch hier wieder die Einschränkung durch das Wort „grundsätzlich“ und damit die Öffnung für weitere Exporte von Klein- und Leichtwaffen an Drittstaaten. Verbesserungen sind aber durchaus angeraten. Die GKKE fordert eine Ausweitung der Post-Shipment-Kontrollen auf alle Länder, also auch EU, NATO und gleichgestellte Länder, da auch sie nicht vor Umleitungen und Weiterverbreitung von Kleinwaffen gefeit sind. Denkbar wären Post-Shipment-Kontrollen auch in Folge von Ertüchtigungsmaßnahmen und Ausstattungshilfen wie etwa die Nachkontrolle der Waffenlieferungen an die Peschmerga im Nordirak. Ein prinzipielles Proliferationsrisiko besteht auch bei größeren Waffensystemen. Auch hier fordert die GKKE eine Ausweitung und stichprobenartige Überprüfung des Verbleibs von deutschen Rüstungsexporten. Verstöße müssen entsprechend mit einem Rüstungsexportverbot an das Empfängerland geahndet werden, weil nur eine solche Sanktionsandrohung abschreckend wirkt. Post-Shipment-Kontrollen könnten auch auf Rüstungsk Kooperationen sowie Vermittlungsgeschäfte und technische Unterstützung ausgeweitet werden.

Urteile in den Strafverfahren gegen Heckler & Koch sowie Sig Sauer

(o.09) Der Fall der G-36 Lieferungen nach Mexiko dokumentiert eindringlich die Defizite schriftlicher Endverbleibserklärungen als Teil der deutschen Rüstungsexportkontrolle. Die Rüstungsexportgenehmigung sah 2006 vor, dass keine Waffen in vier mexikanische Unruheprovinzen gehen sollten, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung waren. 2014 kam es zum Massaker in der Stadt Iguala, als die Polizei das Feuer auf drei Busse mit Studenten eröffnete, die auf dem Weg zu Protestkundgebungen waren. Im Februar 2019 verurteilte das Landgericht Stuttgart nun die Firma Heckler & Koch als Nebenbeteiligte zur Zahlung einer Strafe von 3,6 Millionen Euro. In diesem historisch bedeutsamen und bislang größten Strafverfahren wegen illegaler Kleinwaffenexporte wurden auch zwei ehemalige Mitarbeiter verurteilt, während die drei Geschäftsführer vom Vorwurf des mehrfachen Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Außenwirtschaftsgesetz aus Mangel an Beweisen freigesprochen wurden. Die Verurteilten und Heckler & Koch haben Revision beim Bundesgerichtshof in Karlsruhe eingelegt.

Ein Strafverfahren gegen ein weiteres deutsches Rüstungsunternehmen – Sig Sauer – endete vor dem Landgericht Kiel mit einem Vergleich. Hier war das Strafverfahren auf Grundlage von Informationen der „Aktion Aufschrei - Stoppt den Waffenhandel!“ im Jahr 2014 auf den Weg gebracht worden, weil die Firma Sig Sauer Kleinwaffen über den Umweg der Vereinigten Staaten von Amerika in das Bürgerkriegsland Kolumbien

geliefert hatte, ohne dass es hierfür eine deutsche Rüstungsexportgenehmigung gegeben hatte. Der Verfahrensdeal sieht nun ein Schuldanerkenntnis sowie Bewährungsstrafen und Geldstrafen in Höhe von 1,26 Millionen Euro für die drei Angeklagten vor und außerdem den vollständigen Bruttoumsatzeinzug von 11 Millionen Euro für Sig Sauer. Sig Sauer hat dagegen ebenfalls vor dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe Revision eingelegt. Die GKKE begrüßt das starke Signal deutscher Gerichte an die Rüstungsindustrie, insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Strafen für beide Rüstungsunternehmen. Die Urteile von Stuttgart und Kiel unterscheiden sich im Hinblick auf die Bewertung der Endverbleibserklärungen, die das Kieler Landgericht als zentralen Bestandteil der Ausfuhrgenehmigung nach dem Außenwirtschaftsgesetz gewertet hat. Von daher bleibt abzuwarten, welcher der beiden Gerichtsauffassungen sich die zuständigen Senate des Bundesgerichtshofes anschließen werden.

0.5 Europäische Rüstungsexportpolitik

Die neuen Rahmenbedingungen für eine europäische Rüstungsexportpolitik

(0.10) Blickt man auf die Entwicklung der Finanzinstrumente der Europäischen Union, so drängt sich die Vermutung auf, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik eher wegbewegen. Diese Befürchtung speist sich zum einen aus der Regression, die im Hinblick auf die sehr schwachen oder fehlenden Exportbeschränkungen bei Rüstungsprojekten im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) wie auch im bilateralen deutsch-französischen Rahmen zu beobachten ist. Zum anderen ist zu erwarten, dass mit der erheblichen Aufstockung der Mittel für „Ertüchtigung“ im Mittelfristigen Finanzrahmen (MMF) sowie für das Instrument für Stabilität und Frieden (IcSP) und durch die sogenannte Friedensfazilität (EPF), die ausdrücklich die Aus- und Aufrüstung von Drittländern vorsieht, auch die Rüstungsexporte steigen werden. Zum Dritten ist nicht erkennbar, dass Rüstungsexportkontrolle seitens der EU-Kommission Priorität genießt. Vielmehr scheint Rüstungskooperation immer noch dem Imperativ der Steigerung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Rüstungsgütern verpflichtet, was in der Folge steigende Rüstungsexporte bedeutet. Die EU-Mitgliedstaaten sehen in Rüstungsexporten zudem eine Möglichkeit, Kosten für die nationalen Verteidigungsetats einzusparen. Angesichts von EPF, der Ausrichtung des EDF und von PESCO sowie der Umdefinition von Frieden und Sicherheit im Sinne einer militärgestützten Sicherheitspolitik, erscheint für die Zeit bis 2027 eine deutliche Zunahme der Rüstungsexporte aus der EU wahrscheinlich.

Diese Entwicklung wird auch durch die Regelungen gefördert, die für bilaterale Rüstungsk Kooperationen zwischen Deutschland und Frankreich gelten. Insbesondere die De-minimis-Grenze von 20 Prozent lässt eine völlig neue Politik erwarten.

Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes der EU und die Haltung des Europäischen Parlaments zu Rüstungsexporten

(o.11) Im September 2019 haben die EU-Staaten den überarbeiteten Gemeinsamen Standpunktes für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärgütern und –technologie beschlossen. Die Neuerungen darin bleiben überschaubar: Neuere Verträge, wie der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT), werden aufgenommen. Auch gibt es leichte Verbesserungen in Sachen Transparenz. Die zwei von der GKKE im Rüstungsexportbericht 2018 als notwendig angesehenen Veränderungen wurden nicht aufgenommen. Die Kriterien hätten geschärft werden müssen, zentrale Konzepte des Gemeinsamen Standpunktes bleiben auch weiterhin unzureichend definiert. Auch die von vielen auf institutioneller Ebene als notwendig erachtete Einführung eines „peer-review“-Mechanismus, mit dem eine einheitliche Auslegung der Kriterien erreicht werden könnte, gelang nicht.

Das Europäische Parlament hat sich im November 2018 für eine ganze Reihe von Maßnahmen im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportpolitik ausgesprochen, blieb aber hinter seinen Möglichkeiten zurück, den Konflikt mit der Kommission und den Mitgliedstaaten zu wagen. Insgesamt ist deshalb eine weitgehende Stagnation bei allen Bemühungen innerhalb der EU festzustellen, den Gemeinsamen Standpunkt entscheidend zu verschärfen und zu vereinheitlichen sowie neue institutionelle Regelungen für Monitoring und Sanktionen vorzuschlagen. Daraus ergibt sich eine als dramatisch zu charakterisierende Situation: Im Zuge verstärkter Rüstungsk Kooperation werden restriktive Exportregelungen aufgeweicht, zugleich stagniert die europäischen Rüstungsexportkontrolle hinsichtlich der inhaltlichen und institutionellen Regelungen. Die EU wird damit ihrem Anspruch, eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu betreiben, nicht gerecht.

Institutionelle Vorschläge für eine restriktive europäische Rüstungsexportpolitik

(o.12) Die GKKE hält deshalb inhaltliche Präzisierungen und neue institutionelle Regelungen für eine restriktive Rüstungsexportpolitik für dringend geboten. Zwar gibt es mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern und durch die Mitgliedschaft aller EU-Staaten im internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) für alle EU-Staaten völkerrechtlich verbindliche Vorschriften für Rüstungsexporte. Diese Vorschriften werden jedoch sehr

unterschiedlich ausgelegt und implementiert. Zudem verfügen die EU-Staaten über höchst verschiedene nationale Regelungen. Der GKKE-Bericht diskutiert eine Reihe von Vorschlägen, die auf die Ausbildung der institutionellen Kohärenz eines Rüstungsexportkontroll-Regimes der EU abzielen. Im Kern muss es darum gehen, eine politische Wirkung durch eine Rechtfertigungs- und Begründungspflicht zu schaffen sowie über Verfahren von öffentlichem „naming und shaming“ soziale Sanktionen zu erzeugen, um so die Einhaltung des Gemeinsamen Standpunktes und seiner Kriterien zu befördern. Notwendig ist hierfür auch ein verstärktes Zusammenspiel der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente sowie der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die GKKE spricht sich dafür aus, Rüstungsexporte an Drittstaaten grundsätzlich zu untersagen, Ausnahmen aber beispielsweise über eine Weiße Liste konzertiert festzulegen. Dem Europäischen Parlament sollte eine stärkere Kontrollfunktion zukommen, etwa in der Bewertung der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes durch die Mitgliedstaaten.

Zivilgesellschaftliche Proteste und Gerichtsverfahren gegen Waffenlieferungen an Kriegsparteien im Jemenkonflikt in Staaten der Europäischen Union

(0.13) Die Mehrheit der deutschen Öffentlichkeit spricht sich gegen Rüstungsexporte insbesondere in Kriegs- und Krisengebiete aus. Doch nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten der EU organisiert sich zivilgesellschaftlicher Protest gegen Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien. Hafenarbeiter in Genua/Italien haben sich zusammen mit Nicht-Regierungsorganisationen geweigert, ein saudi-arabisches Frachtschiff zu beladen. Eine ähnliche Protestaktion fand auch in Frankreich statt. Neue Recherchemöglichkeiten, wie das Auswerten von Schiffsdaten und Satellitenbildern helfen Journalisten, nachzuweisen, dass europäische Waffen im Jemenkrieg zum Einsatz kommen.

Europäische Nicht-Regierungsorganisationen nutzen zudem gezielt Gerichtsverfahren, um Regierungen zur Umkehr ihrer Politik zu bewegen – so geschehen in Italien gegen RWM Italia, eine Rheinmetall-Tochter. Auch in Großbritannien urteilte der Londoner High Court, dass die Regierung ihre Pflicht zur sorgfältigen Risikoabwägung im Fall der Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien besser nachkommen müsse. Rüstungsfirmen vor nationale Gerichte zu stellen, bringt eine weitere Form der Sanktionierung ins Spiel. Sie sind durch ihre argumentativen Rechtsbezüge wertvoll, weil sie die Positionen des internationalen humanitären Völkerrechts, aber auch europäischer Rechtsgrundlagen wie etwa des Gemeinsamen Standpunktes der EU stärken.

0.6 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels:

Die fünfte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(o.14) Der weltweite Handel mit konventionellen Waffen befindet sich weiter im Wachstum. Dies unterstrich die Vertreterin für Abrüstungsangelegenheiten der Vereinten Nationen, Izumi Nakamitsu, auf der fünften Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandels (ATT). Die Hoffnung, insbesondere vieler afrikanischer Staaten, der Handel mit konventionellen Rüstungsgütern könne über den ATT reduziert werden, scheint nicht in Erfüllung zu gehen. Vielmehr zeigen sich fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten erste Ermüdungserscheinungen, insbesondere im Hinblick auf die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten, aber auch bei der Zahlung der Mitgliedsbeiträge. Nicht-Regierungsorganisationen warnen vor einem Bedeutungsverlust des ATTs. Ihre Kritik entzündet sich an den Waffenlieferungen an die Jemen-Kriegskoalition, deren Mitglieder mit Bombardements von zivilen Zielen humanitäres Völkerrecht verletzen. Auch um den ATT zu stärken, fordert die GKKE die Bundesregierung auf, sämtliche Rüstungsexporte an Staaten der Jemen-Kriegskoalition einzustellen.

1 Schwerpunkt: Die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern

1.1 Von der Schärfung und Schwächung deutscher Rüstungsexportkontrollen

(1.01) „Wir schärfen noch im Jahr 2018 die Rüstungsexportrichtlinien aus dem Jahr 2000 und reagieren damit auf die veränderten Gegebenheiten“, so heißt es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung. Mit leichter Verspätung hat die Bundesregierung im Juli 2019 die angekündigte „Schärfung“ der bisherigen Grundsätze vorgelegt.¹ Immerhin finden sich nach nunmehr 19 Jahren zumindest in Teilbereichen Neuerungen, deren systematische Umsetzung in eine Rüstungsexportpolitische Praxis dazu beitragen könnte, dass die deutsche Rüstungsexportpolitik tatsächlich restriktiver wird. Andererseits enthalten die Überarbeitungen oftmals Formulierungen wie „grundsätzlich“ oder „kann“, die Ausnahmen weiterhin möglich machen. Abschnitte zur europäischen Rüstungsk Kooperation geben zusätzlichen Anlass zur Sorge, da sie dem eigentlichen Ansinnen, die Politischen Grundsätze zu schärfen, zuwiderlaufen.²

(1.02) Seit 1971 werden das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) nebst zugehörigen Verordnungen – durch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter ergänzt. Die Politischen Grundsätze sind als Absichtserklärungen – aber dispositiv, weil nicht rechtsverbindlich – der jeweiligen Bundesregierungen zu lesen, Rüstungsexporte nach den so konkretisierten Vorgaben zu gestalten. Die verschiedenen Bundesregierungen und die für die Genehmigungen verantwortlichen Ministerien beschreiben die Rüstungsexportpolitik durchgängig als „restriktiv“. Die Politischen Grundsätze sind nach 1971 in den Jahren 1982, 2000 und 2019 überarbeitet, erweitert und verändert worden. Sie sind insofern ein interessanter Maßstab, als dass sie den jeweiligen zeithistorischen Kontext abbilden, jedoch auch

¹ Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000.

² Max Mutschler/Simone Wisotzki, Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern tatsächlich „restriktiver“?, abrufbar unter

https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Commentary_Politische_Grundsätze_040719.pdf (14.10.2019).

politischen Konjunkturen unterliegen und durchaus eine wechselvolle Geschichte aufweisen.³

(1.03) Die überarbeiteten Politischen Grundsätze vom Juni 2019 beinhalten in Teilbereichen eine notwendige, international aber auch längst schon in anderen Regelwerken verankerte Schärfung, vor allem im Hinblick auf die Nichtverbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Das Ziel, zur Verringerung des Risikos der Weiterleitung von Kleinwaffen beizutragen und internationale Bestrebungen zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit diesen Waffen zu unterstützen, wird schon in der Präambel erwähnt. Die überarbeiteten Politischen Grundsätze sind hier zumindest in Teilbereichen „restriktiver“, auch als die Kleinwaffengrundsätze aus 2015.⁴ Eine wirkliche Schärfung findet sich als Grundsatz, dass Kleinwaffenexporte an Drittländer nicht mehr genehmigt werden sollen, allerdings mit der Einschränkung eines „grundsätzlich“, das Ausnahmen von dieser Regel zulässt. Die Bundesregierung sollte sich verpflichten – und es wäre gut gewesen, wenn sie dies in den Politischen Grundsätzen niedergelegt hätte – im Falle einer solchen Ausnahme, eine explizite und umfangreiche Begründung ihrer Entscheidung abzugeben. Dennoch ist die Ausrichtung der neuen Politischen Grundsätze hier weitergehend als das, was in den Kleinwaffengrundsätzen von 2015 zu lesen ist. Dort war nur die Rede davon, dass Genehmigungen an nicht-staatliche Akteure in Drittländern nicht erteilt werden. Die dazugehörige Munition wird allerdings in den Grundsatz, dass keine Kleinwaffen mehr an Drittländer geliefert werden, nicht mit eingeschlossen. Ansonsten übernehmen die Politischen Grundsätze die Kleinwaffengrundsätze aus 2015.

(1.04) Die überarbeiteten Politischen Grundsätze verweisen nun auf die Möglichkeit der bereits 2015 als Teil der Kleinwaffengrundsätze eingeführten, sogenannten Post-Shipment- oder Vor-Ort-Kontrollen des Endverbleibs von exportierten Rüstungsgütern.⁵ Dies ist allerdings nur eine Kannbestimmung. Die Erteilung einer Genehmigung kann davon abhängig gemacht werden, dass das potentielle Empfängerland solchen Vor-Ort-Kontrollen zustimmt; verpflichtend ist dies jedoch nicht. Ähnlich sieht es im Hinblick auf die Konsequenzen bei Verstößen gegen die

³ Bernhard Moltmann, „Ist es r/Recht so?“ Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, HSKF-Report 6/2001.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhrgenehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (23.11.2019).

⁵ Siehe dazu auch Kapitel 5.1 Post-Shipment Kontrollen (PSK) – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge.

Endverbleibserklärung aus. Sollten die Vor-Ort-Kontrollen einen solchen Verstoß aufdecken (oder trotz ursprünglicher Zusage verweigert werden), wird der Empfänger von einer Belieferung mit Kriegswaffen und kriegswaffennahen Rüstungsgütern „bis zur Beseitigung dieser Umstände“ ausgeschlossen. Allerdings bleibt unklar, was das genau heißen soll. Außerdem findet sich auch hier wieder die Einschränkung eines „grundsätzlich“. Ob und inwieweit die Vor-Ort-Kontrollen künftig auch jenseits von Kleinwaffen dafür genutzt wird, um den Endverbleib anderer konventioneller Kriegswaffen und Rüstungsgüter zu überprüfen, wird erst die Praxis zeigen.

(1.05) Die überarbeiteten Politischen Grundsätze listen ferner internationale Verträge der Rüstungs- sowie Rüstungsexportkontrolle auf, die in den vergangenen 19 Jahren geschlossen wurden und völkerrechtlich bindend für die Exportkontrolle Deutschlands sind. Die Präambel listet die gesetzlichen Grundlagen auf: Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG), Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Gemeinsamer Standpunkt der EU von 2008. Neu hinzu gesellt sich der internationale Waffenhandelsvertrag von 2014, der nun Teil der Politischen Grundsätze geworden ist. In die Bewertung der Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte fließt nun neben der Unterstützung des VN-Waffenregisters neu die Unterstützung des Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen, des Anti-Personenminenvertrages, der Streumunitionskonvention sowie des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) mit ein (Ziffer III. 9.) Allerdings lässt der Grundsatz außen vor, wie die Bundesregierung „Unterstützung“ definiert. Hier hätte es präziser heißen sollen: Unterzeichnung oder Ratifikation durch das Empfängerland. Was es in der deutschen Rüstungsexportpraxis tatsächlich heißt, wenn die Unterstützung des ATT durch das Importland „berücksichtigt“ werden soll, wird sich erst im weiteren Verlauf zeigen. Ob sich daraus tatsächlich eine neue Praxis ableiten wird, dass z.B. Indien, Pakistan, Saudi-Arabien oder nach der zurückgezogenen Unterschrift gar die Vereinigten Staaten von Amerika nicht mehr beliefert werden, die allesamt den ATT weder unterzeichnet noch ratifiziert haben, darf insgesamt bezweifelt werden.⁶

(1.06) Eine wichtige Regelungslücke im Hinblick auf die Verlagerung von deutschen Rüstungsproduktionen ins Ausland soll – hoffentlich – angegangen werden. Es soll künftig geprüft werden, ob „der Aufbau von ausländischer Rüstungsproduktion ermöglicht wird, die nicht im Einklang mit der in diesen Grundsätzen niedergelegten restriktiven Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung steht“ (Ziffer I.6.). Kommt die Bundesregierung zu der Einschätzung, dass diese Gefahr besteht, kann sie Re-Exportvorbehalt für die mit deutscher Technologie hergestellten Rüstungsgüter

⁶ Simone Wisotzki, Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).

geltend machen, sie muss es aber nicht. Es ist gut, dass die Bundesregierung dem Aufbau ausländischer Rüstungsproduktion durch deutsche Rüstungsunternehmen in Zukunft größere Aufmerksamkeit widmen will als bisher. So führt etwa die weltweite Proliferation von Kleinwaffen aus ausländischer Produktion mit deutscher Lizenz und Technologie die fatalen Folgen der bisherigen Blindheit der Bundesregierung für diese Problematik vor Augen. Ob sie es mit dieser Absichtserklärung tatsächlich ernst meint, muss die Bundesregierung aber erst noch durch eine entsprechende Genehmigungspraxis, vor allem aber durch geeignete Gesetzesvorschläge sowie Einbringung als Regierungsentwurf ins Parlament beweisen. Außerdem sollte sie endlich einen Genehmigungsvorbehalt für die Gründung von Joint Ventures und Tochterunternehmen deutscher Rüstungsfirmen im Ausland einführen, um zu verhindern, dass Firmen wie Rheinmetall diese Gesetzeslücke nutzen, und –zum Beispiel über ein Tochterunternehmen in Italien – weiter Bomben an Saudi-Arabien liefern.⁷ Hierzu hat die GKKE in ihrem Bericht 2018 detaillierte rechtliche Vorschläge gemacht.⁸ Ein Antrag der Bundestagsfraktionen „Die Linke“ sowie von „Bündnis 90/Die Grünen“ fordert die Schließung weiterer Regelungslücken.⁹ Auch der Export technischer Unterstützung sowie die Investitionen deutscher Rüstungsunternehmen in ausländische Produktionsstätten, etwa in Form von Beteiligungen, müssen als Teilbereiche von Rüstungsexportkontrolle begriffen und entsprechend gesetzlich geregelt werden.

(1.07) An anderen Stellen bergen die überarbeiteten Politischen Grundsätze durchaus Zündstoff, der für die deutsche Rüstungsexportpolitik entscheidende, aus GKKE-Sicht höchst problematische Veränderungen mit sich bringen könnten. So soll die Rüstungsk Kooperation auf europäischer Ebene gefördert werden, um die europäische verteidigungsindustrielle Basis zu stärken, wie es in der Präambel heißt. Um europäische Kooperationen im Rüstungsbereich zu fördern, verweisen die Grundsätze nun explizit auf die mögliche Anwendung von sogenannten De-minimis-Regelungen. Das bedeutet Folgendes: Bei der Zulieferung von Teilen aus Deutschland, die in einem anderen EU- oder NATO-Land (oder einem der NATO-gleichgestellten Länder) in Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter eingebaut werden, behält sich die Bundesregierung das Recht vor, Einwände gegen bestimmte Exporte dieser Kriegswaffen oder Rüstungsgüter geltend zu machen. Das war bislang so und soll im Prinzip auch so bleiben. Die Anwendung einer De-minimis-Regelung würde allerdings

⁷ Philipp Grüll /Karl Hoffmann, Exportstopp mit Schlupflöchern. Wie Rheinmetall weiter Geschäfte mit den Saudis macht, 04. Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/rheinmetall-ruestungsexporte-saudi-arabien-102.html> (23.11.2019).

⁸ GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2017, S. 74-76.

⁹ Bundestagsdrucksache 19/14917 vom 8. November 2019, Antrag Der Fraktion Die Linke sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Lücken bei der Exportkontrolle schließen.

bedeuten, dass Einwände nur noch dann geltend gemacht werden sollen bzw. können, wenn der Anteil der deutschen Teile am Gesamtsystem über einem bestimmten Wert- oder Prozentsatz – wie hoch dieser sein soll, wird in den Grundsätzen nicht genannt – liegt. Solche De-minimis-Regelungen sind nicht neu; sie kamen auch schon bei früheren Kooperationsverträgen zum Einsatz. Allerdings handelte es sich dabei in der Regel um sehr geringe Wertsätze. Im Zuge des Drängens insbesondere von Frankreich auf laxere Exportkontrollen sind jetzt Sätze von 20 Prozent vereinbart.¹⁰ Dies kommt beim Export von Rüstungskomponenten de facto einer Aushebelung der deutschen Rüstungsexportkontrolle durch die europäische Rüstungs Kooperation gleich.

Bewertung

(1.o8) Die GKKE begrüßt, dass die überarbeiteten Politischen Grundsätze einige Fortschritte in der deutschen Rüstungsexportkontrolle, wie sie zum Teil bereits praktiziert wurden, nun auch explizit aufnehmen (Kleinwaffengrundsätze, Post-Shipment Kontrollen, etwas mehr Transparenz). Potential für eine tatsächlich restriktivere Politik liegt in den neuen Formulierungen zum Kleinwaffenexport an Drittstaaten und zur Kontrolle von Technologie zur Rüstungsproduktion. Allerdings sind hier, wie bei allen anderen Punkten dieser Grundsätze auch, die Formulierungen derart weich („grundsätzlich“, „kann“, „behält sich vor“), dass die Bundesregierung sich letztendlich zu keinen konkreten Handlungen verpflichtet. Deshalb wiederholt die GKKE ihre Kernforderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz. Im Fall der überarbeiteten Politischen Grundsätze werden erst Umsetzung und Anwendungspraxis zeigen, wie die Bundesregierung die veränderten Politischen Grundsätze auslegt. Immerhin können sich nun die Befürworter einer strengeren Rüstungsexportkontrolle auf diese Passagen in den Politischen Grundsätzen beziehen. Soweit das Positive, das durchaus als „Schärfung“ gewertet werden kann.

(1.o9) Verpasst wurde hingegen die Gelegenheit, nicht nur den Grundsatz „keine Kleinwaffen an Drittstaaten“ in den überarbeiteten Politischen Grundsätzen zu verankern, sondern ihn auch um Munition zu ergänzen. Dieses Defizit läuft den politischen Bemühungen der Bundesregierung zuwider, in den Vereinten Nationen die Munitionskontrolle als politisches Aktionsprogramm gleichwertig mit der Exportkontrolle von Klein- und Leichtwaffen zu verankern.¹¹

¹⁰ Anne-Marie Descotes, Vom “German-free” zu gegenseitigem Vertrauen, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 7/2019).

¹¹ Siehe Kapitel 7.1.

(1.10) Die neuen Grundsätze zur Erleichterung der europäischen intergouvernementalen wie zwischenunternehmerischen Rüstungsk Kooperationen laufen auf eine im Ergebnis vollständige Relativierung bzw. sogar ausdrückliche Beseitigung jeglicher zwingenden exportkontrollrechtlichen oder politischen Beschränkung der Ausfuhr von deutschen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in Drittländer hinaus. Nicht neu ist zunächst das Prinzip, dass der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in EU-Mitgliedstaaten, NATO-Länder und die NATO-gleichgestellten Länder – Australien, Japan, Neuseeland und Schweiz – grundsätzlich nicht zu beschränken ist, es sei denn, dass aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen eine Beschränkung geboten ist, wie es aus Sicht der GKKE derzeit etwa gegenüber der Türkei der Fall ist.¹²

(1.11) Kooperative Rüstungsprojekte, wie das künftige Future Combat Air System (FCAS=Nachfolger Eurofighter) oder der European Main Battle Tank (EMBT=Nachfolger Leopard) sind nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch sinnvoll, sofern sie dazu beitragen, dass die europäische Rüstungsindustrie weniger getrieben ist, ihre Produkte auf dem Weltmarkt abzusetzen. Politisch hoch bedenklich ist aber, dass sich die Bundesregierung bei Kooperationen zur Durchsetzung ihrer rüstungsexportpolitischen Grundsätze nur „vorbehält, bestimmten Exportvorhaben ihrer Kooperationspartner im Konsultationswege entgegenzutreten“, also auf ein Veto zu verzichten. Angesichts der rüstungsexportfreundlichen Haltung anderer EU-Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreichs, droht hier im Ergebnis eine Marginalisierung der deutschen Rüstungsexportkontrolle mit ihrer – jedenfalls auf dem Papier – immer noch restriktiven Position gegenüber Drittlandexporten. Die GKKE fordert, dass die Politischen Grundsätze ohne Abstriche auch bei Gemeinschaftsprojekten wie etwa mit dem Kooperationspartner Frankreich gelten müssen.

(1.12) Schon die bloße Einleitung eines derartigen Konsultationsverfahrens erfordert außerdem ein aufwändiges Prüfverfahren zwischen den Ressorts AA, BMWi, BMVg und Bundeskanzleramt. Bei neuen Kooperationsvereinbarungen ist sogar nur „grundsätzlich ein solches Konsultationsverfahren anzustreben“, also noch nicht einmal in jedem Fall. Eigentlich hätten diese Verfahren verschärft und nicht abgeschwächt werden müssen angesichts der oben beschriebenen Entwicklungen. Für die Zusammenarbeit auf Unternehmensebene gelten dieselben Grundsätze. Die von deutscher Seite beteiligten Firmen müssen sich vertraglich entsprechende Möglichkeiten zur konsultativen Beeinflussung einräumen lassen. Für die Durchsetzung der bisherigen und auch in den neuen Grundsätzen für den

¹² Siehe hierzu auch GKKE Rüstungsexportbericht 2017, insbesondere Kapitel 5.2 Keine Rüstungsexporte an die Türkei.

Drittlandexport enthaltenen ausdrücklichen Prinzipien – kein Export von Kriegswaffen, allenfalls in besonders begründeten Einzelfällen – ist damit kaum noch Raum. Denn ob und inwieweit der jeweilige Kooperationspartner sich überhaupt auf Konsultationen einlässt, geschweige denn, ob er dem jeweiligen deutschen Begehr auch inhaltlich entspricht oder wenigstens entgegenkommt, liegt in seinem Belieben.

(1.13) Da offenbar diese tendenzielle Aushebelung der an anderer Stelle der Grundsätze beschriebenen sehr engen, Exporte sogar ausschließenden deutschen Restriktionen, nicht ausreicht, enthalten die neuen Grundsätze obendrein auch die explizite Möglichkeit von sog. De-minimis-Regelungen für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteile oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind. Im Klartext: Wenn diese an sich voll der deutschen Exportkontrolle unterliegenden Rüstungsgüter wertmäßig unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes am Gesamtwert eines Waffensystems liegen, entfällt eine Genehmigungsnotwendigkeit. Bei Schwellenwerten von 20 Prozent kann von Geringfügigkeit – De-minimis – nicht die Rede sein.

(1.14) Die entsprechenden Passagen in den Politischen Grundsätzen sind alarmierend und verweisen auf die Dringlichkeit einer Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene.¹³ Die Bundesregierung muss sich hier stärker für eine einheitliche und strenge Auslegung des Gemeinsamen Standpunktes einsetzen. Verstöße der Mitgliedstaaten sollten durch Sanktionen geahndet werden, wie es auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung fordert.¹⁴ Letztendlich bleibt es dabei: Um echte Verbesserungen im System der deutschen Rüstungsexportkontrolle herbeizuführen, bedarf es wesentlich weitreichenderer und präziserer Regelungen, die am besten in Form eines die Bundesregierung bindenden Rüstungsexportkontrollgesetzes verwirklicht werden sollten.¹⁵ Die prinzipiell begrüßenswerte vertiefte europäische Zusammenarbeit droht sonst die bisherigen exportbegrenzenden Schranken einer eigenständigen deutschen Rüstungsexportkontrolle auszuhebeln. Das wäre mit erheblichen außen- wie sicherheitspolitischen Risiken verbunden. Aktuelle Beispiele geben erste Eindrücke „kreativer“ Umgehung deutscher Rüstungsexportkontrollen. So erlaubte der Bundessicherheitsrat der Ulmer Firma KAMAG den Export von Technologie für die

¹³ Max Mutschler, Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und in Europa. Rüstungstechnische Kernfähigkeiten erhalten, ohne dass diese zu Lasten von Menschenrechten gehen, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 12/2019).

¹⁴ Siehe dazu Kapitel 6.2 zur Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes der EU und die Haltung des Europäischen Parlamentes zu Rüstungsexporten, S. 72ff.

¹⁵ Siehe hierzu Kapitel 6 zum Rüstungsexportkontrollgesetz im GKKE Rüstungsexportbericht 2016, S. 94ff.

Herstellung von Satteltiefhladern nach Frankreich. Diese Tieflader sollten ursprünglich bei KAMAG in Ulm produziert werden, um nach Saudi-Arabien exportiert zu werden – allein das Moratorium kam dazwischen. Jetzt werden die Tieflader, die den Panzertransport Saudi-Arabiens auch in den Jemen-Konflikt ermöglichen, von der französischen Schwesterfirma von KAMAG, Nicholas Industries produziert.¹⁶

(1.15) Wozu ungeregelte Rüstungsexporte in Krisenregionen führen können, zeigt der Blick in die jüngere Geschichte des Nahen und Mittleren Ostens. Diese steht paradigmatisch für eine Aneinanderreihung von Bürgerkriegen, Revolutionen und Regimewechsel ohne Stabilität: Die historischen Beispiele hierfür sind vielfältig und reichen von Ägypten, Algerien, dem Iran, Irak, Syrien bis hin zur anarchischen politischen Situation in Libyen. Fast in allen Fällen hat es jeweils Rüstungsexporte des Westens – auch aus Deutschland – gegeben, ohne dass eine Stabilisierung, geschweige denn Demokratisierung eingetreten ist. In den meisten Fällen konnte das jeweils neue Regime die Waffenausstattung der Vorgängerregierung übernehmen. Ähnliches könnte sich jederzeit auch in Saudi-Arabien ereignen, Hauptbezugsland westlicher und deutscher Rüstungsexporte. Außerdem droht durchaus der Einsatz westlicher und auch deutscher Waffen gegen die eigenen Soldaten bei Einsätzen in dieser Region. Rüstungsexporte aus Deutschland dorthin sollten weiterhin nur mit äußerster Vorsicht erfolgen und im Regelfall unterbleiben – auch und gerade im Zusammenhang mit europäischen Kooperationsprojekten.

¹⁶ Siehe dazu Otfried Nassauer, Kreativer Rüstungsexport nach Saudi-Arabien - Bundesregierung hilft Rheinmetall und KAMAG, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 14. April 2019.

2 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(2.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum dreiundzwanzigsten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihn gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern bzw. deren Genehmigung im Jahr 2018, sowie im ersten Halbjahr 2019 zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsindustrie und der Rüstungspolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

(2.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weithin politische Anerkennung und Aufmerksamkeit. So nahm ein Mitglied der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundestags am 26. September 2018 zur Rüstungsexportpolitik teil. Auch bei einem Informationsaustausch zur Evaluierung von Post-Shipment-Kontrollen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) am 30. Juli 2019 war die GKKE-Fachgruppe vertreten.

Die GKKE hätte es begrüßt, wenn das BMWi das im Jahr 2015 eingerichtete Dialogforum zum Thema Rüstungsexporte fortgesetzt hätte. Bedauerlicherweise zeigt sich das Bundeswirtschaftsministerium seit dem Antritt der neuen Bundesregierung im Jahr 2018 an der Fortsetzung dieses Dialogs zwischen den Ressorts, Vertretern der Rüstungsindustrie und zivilgesellschaftlichen Gruppen bislang nicht weiter interessiert.

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(2.03) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die Gründe und Kriterien ihrer kritischen Position zur Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Damit dokumentiert die GKKE zunächst den Konsens innerhalb ihrer Fachgruppe, in der durchaus unterschiedliche Haltungen vertreten sind. Die Kriterien sollen auch andere zur eigenen Urteilsbildung anregen. Außerdem begründet die GKKE auf diese Weise ihre Bewertungen aktueller Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit, die Gegenstand der jährlichen GKKE-Rüstungsexportberichte sind. Die entfaltete ethische Reflexion einschließlich ihrer Bedingungen und Konkretionen begleitet die einschlägigen philosophischen, rechtlichen oder politischen Diskurse und sucht den Dialog. Sie dient zudem als Bezugspunkt einer ständig gebotenen kritischen Reflexion der eigenen Sicht.

Ethische Position

(2.04) Die GKKE geht von einer ethisch qualifizierten Position aus: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte (Art. 2(2) Grundgesetz). Der Transfer von Waffen ist deshalb grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Nur unter speziellen Voraussetzungen kann Rüstungstransfer legitim sein. Denn Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen einander zufügen können.¹⁷ Eine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich dieser Transfers haben deshalb Staaten, die hier in Ausübung ihrer Souveränität einen Kontrollvorbehalt beanspruchen.

Parameter einer ethischen Urteilsbildung

(2.05) Die ethische Position zielt darauf ab, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen. Die ethische Position benennt mit der Würde des Menschen und den sie explizierenden Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern verbindliche Maßstäbe für wirtschaftliches und politisches Handeln. Eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen

¹⁷ Vgl. Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.

und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.¹⁸ In Kenntnis der ethischen Verpflichtung sind Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau eingeht, erfüllt das Urteil den Anspruch der ethischen Position.¹⁹ Denn dann erst kann kritisch beurteilt werden, was auf dem Spiel steht, welche Handlungsalternativen, Chancen und Risiken bestehen, welche Normen in welcher Gewichtung und mit welcher Bindungskraft zur Geltung kommen und welche soziohistorischen Kontexte ein- bzw. ausgeblendet wurden. Die Selbstbindung an die ethische Position schließt ein, sie auch dann als verbindliche Handlungsorientierung zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn das möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen. Der empfohlene Entscheidungsgang macht ein solches Tun nicht einfach. Dieses Wissen mahnt zum Respekt vor denen, die sich der Verantwortung stellen.

Das Gebot der Transparenz

(2.06) Jede ethische Urteilsbildung ist nur so tragfähig wie jeder ihrer einzelnen Schritte. Jeder Schritt muss offengelegt werden, wenn er kritisch begutachtet werden soll. Deshalb ist das Gebot der Transparenz kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der Glaubwürdigkeit ethischer Verantwortung auch im politischen Handeln. Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).²⁰ Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.

¹⁹ In Anlehnung an Heinz E. Tödt, *Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein*, in: Heinz E. Tödt (Hrsg.), *Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt*, Gütersloh: GTB Siebenster, 1979, S. 31-80.

²⁰ Vgl. Eamon Surrey, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.; siehe auch: Bernhard Moltmann, *Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).

Kriterien der Beurteilung von Rüstungstransfers

(2.07) Für ihre Beurteilung der Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern sowie sonstigen militärisch relevanten Leistungen legt die GKKE folgende Kriterien zugrunde:

- *(1) Gewaltverbot und Sicherheit*

Rüstungstransfers dürfen nicht gewalteskalierendes Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen begünstigen. Sie dürfen der systematischen Verletzung von Menschenrechten keinen Vorschub leisten. Vielmehr müssen sie geeignet sein, dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor Gewalt zu dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.

- *(2) Anforderungen legitimer Regierungsführung*

Rüstungstransfers haben legitime Regierungsführung im Empfängerland als Voraussetzung. Legitimes Regieren in den Empfängerländern von Rüstungstransfers manifestiert sich in demokratisch legitimer rechtsstaatlicher und effektiver Regierungs- und Verwaltungsführung. Kennzeichnend für alle Verfahrensschritte sind auf Seiten der Liefer- wie Empfängerländer die Maximen der Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Das schließt die Bekämpfung aller Formen von Korruption auf diesem Geschäftsfeld ein. Ferner darf das Geschäftsrisiko privatwirtschaftlicher Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert werden, während mögliche Gewinne in privater Hand verbleiben.

- *(3) Friedenspolitischer Primat*

Bei Entscheidungen über Rüstungstransfers muss der friedenspolitische Primat gelten. Er muss auch Vorrang etwa vor dem Drängen der Rüstungsindustrie haben, die Rüstungsausfuhren zu forcieren, um sogenannte „nationale Kernkapazitäten“ zu erhalten.

Angesichts der derzeit offenen Kontroverse über die Zukunft national ausgerichteter Streitkräfte und einer eigenständigen Rüstungswirtschaft warnt die GKKE vor einer Verkürzung der öffentlichen Debatte auf die Rechtfertigung umstrittener Rüstungsausfuhren. Entzieht sich die politische Entscheidungsfindung hier einer gesellschaftlich akzeptierten Richtungsangabe über den Stellenwert einer nationalen oder europäischen Rüstungsindustrie, dient die Rüstungsexportpolitik einmal mehr als Nebenschauplatz für das Ringen um eine ungelöste außen- und sicherheitspolitische Weichenstellung.

Die GKKE tritt weltweit mit ihren Partnern für eine Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik an den Vorgaben von Frieden und menschlicher Entwicklung ergo dem Leitbild des Gerechten Friedens ein. Dabei kann sich die GKKE durchaus auf Formulierungen in entsprechenden Gesetzen, Grundsätzen oder Verhaltenskodizes beziehen. Doch begründen gerade die Widersprüche zwischen solchen Vorgaben und der Rüstungsexportpolitischen Praxis die Aufmerksamkeit und den Protest von Christinnen und Christen, Kirchen und der demokratischen Öffentlichkeit.

Bewertungsbedingungen

(2.08) In dem Geflecht von Sicherheitsbedürfnissen, offiziellen und informellen Akteuren und teilweise nicht belastbaren staatlichen Institutionen in Empfängerländern sind vier Bedingungen bei der ethischen Bewertung von Rüstungstransfers hervorzuheben:

- *(1) Begründungspflicht für Rüstungsexporte*
Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Erfordernissen von Frieden und menschlicher Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die Begründungspflicht bezieht sich auch auf die Genehmigung von Dual-use-Gütern.
- *(2) Erweiterung des Horizontes einer Beurteilung – Die Dynamik des Rüstungssektors*
Zum einen internationalisiert sich die Kooperation von Rüstungsherstellern. Dies umfasst Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern. Das entwertet das Festhalten an Vorbehalten der nationalen Souveränität und fordert eine verstärkte internationale Perspektive.
Zum anderen vergrößert sich das Spektrum von Gütern und Leistungen, die dem Militär- bzw. Rüstungssektor zuzuordnen sind. Beziehen sich Rechtsnormen und Verfahren zur Kontrolle von Transfers noch vorrangig auf die Weitergabe von materiellen Gütern, gewinnt die Weitergabe von Wissen, Dienstleistungen und Infrastruktur im Zusammenhang von Rüstung und Sicherheit zunehmend an Relevanz. Vor allem sich rasch industrialisierende Empfängerländer sind am Erwerb von Technologie interessiert, um selbst einen eigenständigen Rüstungssektor aufzubauen. Hier besteht ein

Nachholbedarf an Kontrolle wie auch an der ethischen Bewertung solcher Transfers.

- (3) *Der Zusammenhang zwischen Rüstungsexporten und Rüstungskontrolle*
Es erweist sich als unzulänglich, Rüstungstransfers als außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel einerseits und der Gewalteskalation in den vorwiegend innerstaatlichen Konflikten andererseits die Forderung nach einer Integration von Rüstungstransfers in Konzepte und Praxis von Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Außen- und Sicherheitspolitik. Rüstungsexporte verhindern Abrüstung und heizen Rüstungsdynamiken an. Das Wissen um negative Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung verlangt nach einer wirklich restriktiven Rüstungsexportpolitik.
- (4) *Die Problematik fragiler Staatlichkeit und regionaler Instabilität*
In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung des demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzungen, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in besonders zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Eine solche Lieferung kann aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor rechtloser Gewalt und zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung bei internationalen Friedensmissionen oder im Falle der sogenannten „Ertüchtigung“ von Staaten. In deren Rahmen erhalten Staaten oder Regionalorganisationen Rüstungsgüter bzw. Ausstattungshilfe neben militärischer Beratung und Ausbildung. Diese sollen sie in die Lage versetzen, eigenständig innerhalb ihres Staatsgebiets oder im näheren Umfeld sicherheitspolitische Aufgaben wahrzunehmen. Werden dabei die Grundsätze eines demokratisch legitimierten und rechtlich gebundenen Gewaltmonopols nicht beachtet, kann eine solche Politik jedoch dazu beitragen, innere Repression oder äußere Aggression zu ermöglichen. Die Risiken von Normenverletzungen und Instabilität nehmen dann zu. Die

Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

(2.09) Die Anwendung der Kriterien verlangt bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen eine zeitlich wie sachlich weiter reichende Perspektive, als sie in der Regel in Lieferländern bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen zum Zuge kommt. Aktualismus ist in diesem Feld ein falscher Ratgeber. Sollen die genannten Kriterien praktisch wirksam werden, müssen die Verfahren der Genehmigungspraxis parlamentarisch transparent und korruptionsfest sein. Sie müssen mit wirksamen Außenwirtschaftsprüfungen und Endverbleibskontrollen sowie in den Unternehmen mit verlässlichen Systemen zur Überprüfung der Regelkonformität (Compliancemanagementsysteme) flankiert werden.

3 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

3.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

(3.01) Sowohl nationale Berichte der EU-Mitgliedstaaten als auch der jährliche Bericht der Arbeitsgruppe Rüstungsexporte des Europäischen Rates (COARM) weisen trotz singulärer Verbesserungen in den vergangenen Jahren weiterhin erhebliche Lücken in der Erhebung und Darstellung von relevanten Daten auf, was einen Vergleich der einzelstaatlichen Rüstungsausfuhren erschwert. Zur Einschätzung der Dynamik des Weltrüstungshandels, zur Identifizierung möglicher neuer Trends sowie zur Bewertung der deutschen Position sind unabhängige Studien und Berichte daher unverzichtbare Informationsquellen.

Zu den weltweit verlässlichsten Quellen gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Bei der Erfassung der Daten wendet das Friedensforschungsinstitut andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als die offiziellen Berichte der Bundesregierung und der EU. Deshalb kommt es im Vergleich zu offiziellen Zahlen in der Regel zu abweichenden Angaben. SIPRI wertet Informationen über die weltweiten Exporte von Großwaffen und ihren Komponenten in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsherstellern aus. Um Schwankungen auf dem Weltmarkt zu berücksichtigen, wird dabei stets ein Fünfjahreszeitraum abgebildet. Die Zahlen von SIPRI zeichnen sich nicht nur durch eine transparente Methodik aus. Sie weisen darüber hinaus auch eine hohe Kontinuität auf und sind von Neutralität geprägt. In der Gesamtschau liefern die Berichte von SIPRI daher wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends im internationalen Waffenhandel und sind trotz der bekannten Einschränkungen eine wichtige Grundlage für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Handel mit Großwaffen und ihren Komponenten.²¹

(3.02) Im März 2019 hat SIPRI seine aktuellen Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2014 und 2018 gegenüber dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (2009 bis 2013) um 7,8 Prozent erhöht. Damit setzt sich der Aufwärtstrend des internationalen Waffenhandels seit den frühen 2000er Jahren

²¹ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn man die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich heranzieht. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34 f.; Samuel Perlo-Freeman, Just how big is the international arms trade?, Reinventing Peace, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (26.11.2018).

fort.²² Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten für 74 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich.²³

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2014 – 2018)

Lieferstaaten	Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen	Wichtigste Abnehmer
USA	36%	Saudi-Arabien (22%), Australien (7,7%), VAE (6,7%),
Russland	21%	Indien (27%), China (14%), Algerien (14%)
Frankreich	6,8%	Ägypten (28%), Indien (9,8%), Saudi-Arabien (7,4%)
Deutschland	6,4%	Südkorea (19%), Griechenland (10%), Israel (8,3%)
China	5,2%	Pakistan (37%), Bangladesch (16%), Algerien (11%)

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, März 2019)

(3.03) Die fünf größten Importeure zwischen 2014 und 2018, gemessen an ihrem Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen, waren Saudi-Arabien (12 Prozent), Indien (9,5 Prozent), Ägypten (5,1 Prozent), Australien (4,6 Prozent) und Algerien (4,4 Prozent). Im Vergleich zum Zeitraum 2013-2017 haben Indien und Saudi-Arabien die Plätze getauscht.

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten (2014 – 2018)

Empfänger	Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen	Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Saudi-Arabien	12%	USA (68%), Großbritannien (16%), Frankreich (4,3%)
Indien	9,5%	Russland (58%), Israel (15%), USA (12%)
Ägypten	5,1%	Frankreich (37%), Russland (30%), USA (19%)
Australien	4,6%	USA (60%), Spanien (29%), Frankreich (5%)
Algerien	4,4%	Russland (66%), China (13%), Deutschland (10%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2019)

²² Im Vergleich zwischen 2004-2008 ist das Volumen des globalen Waffentransfers sogar um 23 Prozent gestiegen.

²³ Pieter D. Wezeman/Aude Fleurant/Alexandra Kuimova/Nan Tian/Simon T. Wezeman, Trends in International Arms Transfers, 2017, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, March 2018 (SIPRI Fact Sheet).

(3.04) Mit einem Anteil von 40 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) nach wie vor die größte Empfängerregion von Großwaffenlieferungen im Zeitraum 2014-2018. Der Nahe und Mittlere Osten liegt mit einem Anteil von 35 Prozent auf Platz zwei der Empfängerregionen. Im Vergleich zum Zeitraum 2009-2013 sind die Waffenimporte in den Nahen und Mittleren Osten um 87 Prozent angestiegen. Über die Hälfte (52 Prozent) aller Waffentransfers in die Region stammen aus den USA. Der Anteil Europas an den weltweiten Waffenimporten liegt bei 11 Prozent und ist im Vergleich zum Zeitraum 2009-2013 um 13 Prozent zurückgegangen. Afrika kommt bei den Rüstungsimporten auf einen Anteil von 7,8 Prozent, Amerika (Zentral- und Südamerika sowie die Karibik) auf 6,2 Prozent.

Anteil der Weltregionen am weltweiten Import von Großwaffen (2014 – 2018)

Weltregion	Anteil am weltweiten Import von Großwaffen	Größte Abnehmer
Asien und Ozeanien	40%	Indien, Australien, China
Naher/Mittlerer Osten	35%	Saudi-Arabien, Ägypten, VAE
Europa	11%	Großbritannien, Italien, Aserbaidzhan
Afrika	7,8%	Algerien, Marokko, Nigeria
Amerika	6,2%	USA, Kanada, Mexiko

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, März 2019)

3.2 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(3.05) Laut den aktuellsten Zahlen von SIPRI liegt Deutschland mit einem Anteil von 6,4 Prozent am weltweiten Waffenhandel für den Zeitraum zwischen 2014 und 2018 auf Platz vier der weltweit größten Exporteure von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren); hinter den USA, Russland und Frankreich, aber erneut vor China. Im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2009 und 2013 sind die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten in den nachfolgenden fünf Jahren um 13 Prozent gestiegen.

Deutsche Exporte von Großwaffen und deren Komponenten 2009-2018

Jahr	Wert in Millionen TIV ²⁴	Weltweite Platzierung
2018	1.277	4
2017	1.980	4
2016	2.518	3
2015	1.759	5
2014	1.790	3
2013	799	7
2012	834	8
2011	1.339	5
2010	2.725	3
2009	2.521	3

(Quelle: SIPRI Arms Transfers Database)

(3.06) Zwischen 2014 und 2018 hat SIPRI deutsche Exporte von Großwaffensystemen und Komponenten an insgesamt 60 Staaten registriert, darunter Algerien, Brasilien, Kolumbien, Ägypten, Griechenland, Indonesien, Israel, Italien, Polen, Katar, Saudi-Arabien, Südkorea und die USA. Mit 51,8 Prozent entfiel mehr als die Hälfte des Gesamtwertes der erfassten deutschen Waffenausfuhren zwischen 2014 und 2018 auf den Schiffsexport. Es folgen Landsysteme (gepanzerte Fahrzeuge) mit 14,2 Prozent und Flugzeuge mit 11,4 Prozent.²⁵

(3.07) Eine weitere Quelle für Daten zum internationalen Waffenhandel ist der jährlich vom US State Department herausgegebene Bericht „World Military Expenditures and Arms Transfers“ (WMEAT), der zuletzt im Dezember 2018 Zahlen für die Jahre 2006 bis 2016 vorgelegt hat.²⁶ Dieser Bericht stützt sich jedoch auf Daten, die von der US-

²⁴ SIPRI gibt die Werte als sogenannten Trend Indicator Value (TIV) an. Der TIV basiert auf den bekannten Produktionskosten für ein bestimmtes Waffensystem und repräsentiert damit nicht automatisch den tatsächlichen Verkaufswert des Transfers. Weiterführend, siehe SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (14.10.2019). Da SIPRI auch rückwirkende Korrekturen seiner Daten vornimmt, kann es dazu kommen, dass sich diese Werte im Vergleich zu den Angaben in vorherigen GKKE Rüstungsexportberichten unterscheiden.

²⁵ SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (14.10.2019).

²⁶ United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2018, Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers-2018/> (14.10.2019). Die Angaben sind in konstanten Preisen für 2016.

Regierung mit in den Publikationen nicht transparent gemachten Methoden gesammelt werden.

Laut WMEAT betrug der Wert der weltweiten Rüstungstransfers zwischen 2006 und 2016 im jährlichen Durchschnitt 171 Milliarden US-Dollar. Ihr Volumen ist innerhalb dieses Zeitraums um ca. 54 Prozent angestiegen – von 123 Milliarden US-Dollar im Jahr 2006 auf 190 Milliarden US-Dollar 2016. Der deutsche Anteil am internationalen Waffenhandel betrug zwischen 2006 und 2016 laut WMEAT insgesamt 35,9 Milliarden US-Dollar. Im Durchschnitt sind das 3,3 Milliarden pro Jahr. Damit kommt Deutschland in diesem Zeitraum (2006-2016) auf einen durchschnittlichen Marktanteil von 1,9 Prozent und liegt damit auf Platz fünf hinter den USA (79,5 Prozent), Russland (5,4 Prozent), Frankreich (2,3 Prozent) und Großbritannien (2,0 Prozent); China liegt mit 1,4 Prozent auf Platz sechs. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass besonders die Angaben zu den Rüstungsexporten der USA problematisch sind, da hier die WMEAT-Zahlen über die eigentlichen Exporte hinaus auch den Wert von Rüstungsgütern hinzuzählen, die im Ausland mit US-amerikanischer Unterstützung produziert werden.

3.3 Bewertung

(3.08) Der weltweite Waffenhandel ist über die letzten Jahre hinweg deutlich angestiegen. Dies zeigen sowohl die SIPRI-, als auch die WMEAT-Zahlen. Auch Deutschland zählt immer noch zu den größten Exporteuren weltweit. Deshalb kann sich Deutschland aus Sicht der GKKE einer Mitverantwortung für die globale Rüstungsdynamik nicht entziehen. Besonders besorgniserregend ist nach wie vor der anhaltend starke Aufrüstungstrend im Nahen und Mittleren Osten. Viele Länder dieser Region sind in gewaltsame Konflikte involviert. Entsprechend hoch ist dort die Nachfrage nach Waffen und Rüstungsgütern. Deutschland hat zwar weniger Waffen in diese Region geliefert als Frankreich, Großbritannien, Russland oder die USA, aber auch Länder wie Saudi-Arabien, Ägypten und Katar zählten in den letzten Jahren zu den Empfängern größerer Waffenlieferungen aus Deutschland. Die GKKE beobachtet die massive Aufrüstung in der Region mit Sorge und kritisiert, dass Deutschland diese Entwicklung durch seine Rüstungsexportpolitik unterstützt, anstatt ihr entgegenzuwirken.

4 Deutsche Rüstungsexporte 2018/2019

4.1 Rüstungsausfuhren 2018: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger

(4.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2018 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018)“ vom 19. Juni 2019 entnommen wurden.²⁷ Die Bundesregierung gibt in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Ein Nachweis darüber, ob und wie weit die Werte tatsächlich auseinanderliegen, ist jedoch bislang nicht erbracht worden.

Die tatsächlich getätigte Ausfuhr erfassen staatliche Stellen derzeit nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports der weitaus umfangreicheren Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt unbekannt. Dies führt zu deutlichen Einbußen hinsichtlich der Transparenz. Außerdem schlüsselt der offizielle deutsche Rüstungsexportbericht die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte an. Präzisere Informationen dazu finden sich in den Zusammenstellungen, die der Europäische Rat jährlich zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 veröffentlicht. Diese basieren ebenfalls auf Auskünften der Bundesregierung.

Problematisch bleibt weiterhin, dass die Bundesregierung in den allermeisten Fällen auf die genaue Aufschlüsselung der Endabnehmer von deutschen Rüstungslieferungen innerhalb der jeweiligen Empfängerländer verzichtet. Neben der Kenntnis des exportierten Waffensystems wäre eine präzise Beschreibung des Endabnehmers jedoch entscheidend für eine genaue Bewertung der Rüstungsexportpraxis.

Im Jahr 2018 hat die Bundesregierung hinsichtlich kommerzieller Transfers insgesamt (Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen) die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen im Wert von 4,96 Mrd. Euro genehmigt. Damit hat sich dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr (6,57 Mrd. Euro) deutlich reduziert, nämlich um rund 1,6 Milliarden Euro.

²⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018), Berlin 2019.

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(4.02) Im Jahr 2018 erteilte die Bundesregierung insgesamt 11.142 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 4,82 Milliarden Euro. Im Jahr 2017 hatten 11.491 Einzelausfuhrgenehmigungen ein Volumen von 6,24 Milliarden Euro erreicht. Der Genehmigungswert ist also 2018 um rund 1,4 Milliarden Euro (rund 23 Prozent) zurückgegangen. Damit sind die Genehmigungswerte für Einzelausfuhren nun zum dritten Mal in Folge gesunken. Allerdings war der Genehmigungswert für das Jahr 2015 mit 7,86 Milliarden Euro auch enorm hoch, so dass der Genehmigungswert für 2018 wieder im Bereich der Werte vor 2015 liegt.

An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen Staaten gleichgestellt sind, sind im Jahr 2018 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 2,275 Milliarden Euro genehmigt worden (2016: 2,448 Mrd. Euro). Dies entspricht 47,2 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Hauptabnehmer hiervon sind die Vereinigten Staaten von Amerika, an die unter anderem Klein- und Leichtwaffen und Triebwerke für Kampfflugzeuge genehmigt worden sind. Danach folgt Großbritannien, für das unter anderem gepanzerte Munition für Kanonen und elektronische Ausrüstung genehmigt wurde.

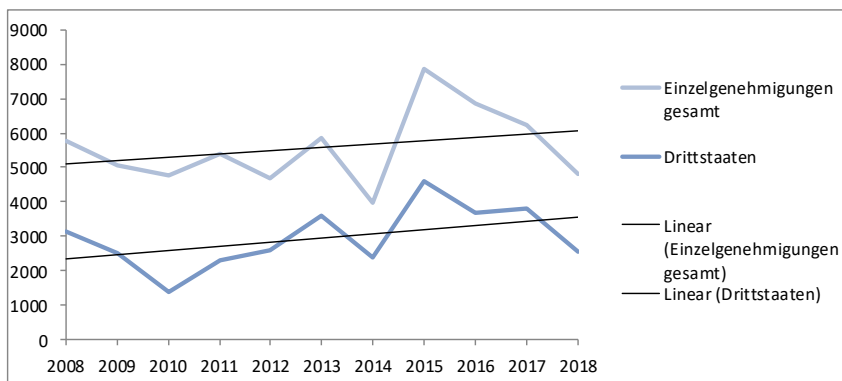
Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2018 Ausfuhren in Höhe von 2,55 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht ca. 52,9 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. 2017 waren es 3,795 Milliarden Euro (61 Prozent). Der Rückgang des Gesamtwertes für Einzelgenehmigungen ist also auch auf einen Rückgang bei den Genehmigungen für Rüstungsexporte an der EU bzw. der NATO angehörenden oder diesen gleichgestellten Staaten zurückzuführen; er resultiert aber vor allem aus einem Rückgang der genehmigten Rüstungsexporte an Drittstaaten. Dennoch werden noch immer mehr als die Hälfte der deutschen Rüstungsexporte für Drittstaaten genehmigt.

Einzelausfuhrgenehmigungen 2008 bis 2018: Insgesamt und an Drittstaaten²⁸

(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt	Davon an Drittstaaten	Anteil Drittstaaten in Prozent
2008	5.788	3.141	54
2009	5.043	2.492	49
2010	4.754	1.383	29
2011	5.414	2.298	42
2012	4.704	2.604	55
2013	5.846	3.606	62
2014	3.961	2.404	61
2015	7.859	4.621	59
2016	6.848	3.668	54
2017	6.242	3.795	61
2018	4.824	2.550	53

Abb. 1: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von 2008 bis 2018 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

²⁸ Ebd.

(4.03) Algerien bleibt als ein Drittstaat auch in 2018 Hauptempfänger deutscher Rüstungsexporte mit einem Gesamtgenehmigungswert von mehr als 818 Millionen Euro. Dabei wurden vor allem Lastwagen, Materialkits für Transportpanzer und Teile für gepanzerte Fahrzeuge genehmigt. Platz zwei und drei nehmen in der Genehmigungsstatistik deutscher Rüstungsexporte die Vereinigten Staaten von Amerika und Australien ein. Auf Platz vier findet sich Saudi-Arabien wieder, für das deutsche Rüstungsexporte im Wert von rund 416 Millionen Euro genehmigt worden sind, unter anderem für Patrouillenboote sowie für Artillerie-Ortungsgeräte. Erst im Herbst 2018 hatte die Bundesregierung einen Rüstungsexportstopp verhängt, nachdem der Journalist Jamal Khashoggi ermordet worden war. Dabei befindet sich das Königreich seit 2015 in einem Krieg gegen die jemenitischen Huthi, in dem vor allem viele Zivilisten Opfer der unmittelbaren Kriegsgewalt und ihrer Folgen, wie Seuchen und Hunger, werden.²⁹

Genehmigungswerte (in Euro) Einzelgenehmigungen 2018 nach Staaten (Top 20)³⁰

1)	Algerien	818.180.923
2)	Vereinigte Staaten	524.719.565
3)	Australien	434.417.787
4)	Saudi-Arabien	416.423.547
5)	Südkorea	230.908.237
6)	Vereinigtes Königreich	206.067.057
7)	Pakistan	174.381.514
8)	Schweiz	137.362.015
9)	Serbien	105.313.132
10)	Niederlande	103.934.763
11)	Israel	101.194.601
12)	Indien	96.761.266
13)	Katar	96.387.100
14)	Österreich	86.842.244
15)	Frankreich	85.882.329
16)	Brasilien	79.029.344
17)	Spanien	78.550.295
18)	Schweden	77.670.037
19)	Singapur	77.528.545
20)	Polen	68.975.984

²⁹ Siehe auch GKKE Rüstungsexportbericht 2018, Bonn/Berlin 2019, S. 17-27.

³⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018), Berlin 2019.

(4.04) Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2018 Einzelausfuhrgenehmigungen für militärische Ketten- und Radfahrzeuge (1,47 Milliarden Euro), militärische Luftfahrzeuge und –technik (583 Millionen Euro), Kriegsschiffe (450 Millionen Euro), sowie Feuerleitanlagen (445 Millionen Euro).

Sammelausfuhrgenehmigungen

(4.05) Sammelausfuhrgenehmigungen werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die im Rahmen von regierungsamtlichen Rüstungsk Kooperationen mit anderen Ländern häufiger ein- und ausgeführt werden. In der Regel handelt es dabei um Kooperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten. Aber auch Drittländer werden auf der Grundlage solcher Genehmigungen beliefert. Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums klar definierte Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Höchstwerte solcher Genehmigungen unterschiedlich stark ausgenutzt werden und die Gesamtwerte starken jährlichen Schwankungen unterliegen.³¹

Im Jahr 2018 erteilte die Bundesregierung 13 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 14,5 Millionen Euro. 2017 waren 37 Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 325 Millionen Euro genehmigt worden. Dass die Werte für die Sammelausfuhrgenehmigungen starken Schwankungen unterliegen, zeigt der Blick auf die Genehmigungsentwicklung der letzten 20 Jahre. Dabei ist es in einzelnen Jahren auch zu Fehlbuchungen und ggf. zu extrem niedrigen Wertangaben gekommen, die in den Folgejahren zu korrigieren waren.

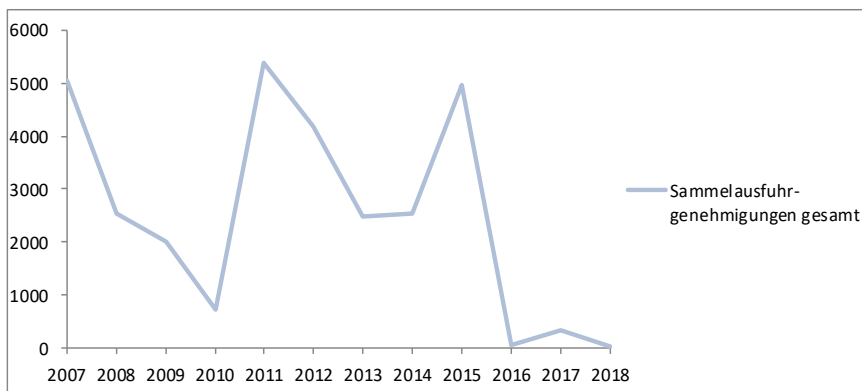
³¹ Ebd., S. 17 f.

Sammelausfuhrgenehmigungen 1998 bis 2018³²

(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen	Jahr	Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen
1998	5.577	2008	2.546
1999	334	2009	1.996
2000	1.909	2010	737
2001	3.845	2011	5.380
2002	2.550	2012	4.172
2003	1.328	2013	2.494
2004	2.437	2014	2.545
2005	2.032	2015	4.960
2006	3.496	2016	59
2007	5.053	2017	325
		2018	15

Abb. 2: Entwicklung der Werte der Sammelausfuhrgenehmigungen von 2008 bis 2018 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

³² Ebd.

(4.06) Unter die 2018 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen fallen auch Genehmigungen für sogenannte Gemeinschaftsprogramme, die bi- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter umfassen. Dazu zählen unter anderem zwei Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 10 Millionen Euro im Rahmen einer Kooperation mit Dänemark, Finnland, Frankreich, Israel, Italien, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Spanien und dem Vereinigten Königreich zur Produktion von insgesamt vier SA'AR 6-Korvetten für Israel.³³

Abgelehnte Ausfuhranträge

(4.07) Entsprechend der „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“, die 2019 überarbeitet wurden, werden Anträge von Lieferungen an Mitgliedstaaten der EU und der NATO sowie diesen gleichgestellten Staaten grundsätzlich nicht beschränkt. In speziellen Fällen jedoch wird von dieser Praxis eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschlands gefährden könnte. Die Ausfuhr von Kriegswaffen an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – ist nur in Ausnahmefällen zulässig. Auch beim Export sonstiger Rüstungsgüter besteht die Möglichkeit einer Ablehnung des Ausfuhrantrages.

2018 wurden 88 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von etwas über 39,43 Millionen Euro abgelehnt (2017 waren es 89 Anträge mit einem Wert von knapp über 14 Millionen Euro). Die Ablehnungen machen damit nur 0,79 Prozent aus, wenn man die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge auf Einzelausfuhrgenehmigungen zum Maßstab nimmt. Betrachtet man das finanzielle Volumen der Einzelausfuhrgenehmigungen, sind es 0,81 Prozent. Darunter fanden sich Ausfuhranträge nach Indonesien (16,65 Millionen Euro), nach China (6,99 Millionen Euro) und in die Vereinigten Arabischen Emirate (4,95 Millionen Euro).

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Rüstungsgeschäfte möglicherweise bereits im Wege von Voranfragen eine negative Beurteilung durch die Bundesregierung erfahren haben. Über die Anzahl oder Volumina negativ beschiedener Voranfragen macht die Bundesregierung keine Angaben. Zudem darf angenommen werden, dass Anträge für Geschäfte, bei denen Kaufinteresse besteht, sich die entsprechenden Firmen aber keine Chance auf eine Genehmigung

³³ Ebd., Anlage 9, Sammelausfuhrgenehmigungen (SAG) im Jahr 2018 sowie Europäische Sicherheit & Technik, Taufe der ersten SA'AR-6-Kovette der israelischen Marine, 24. Mai 2019, abrufbar unter <https://esut.de/2019/05/meldungen/industrie/12877/taufe-erste-saar-6-korvette-israelische-marine/> (16.11.2019).

ausrechnen, gar nicht erst gestellt werden. Um welche Volumina es sich dabei handelt, wäre aber reine Spekulation.

Auch wenn eine exakte Zuordnung auf Grundlage der Informationen des Berichts der Bundesregierung nicht möglich ist, lässt sich sagen, dass im Berichtsjahr 2018 erneut das Kriterium Sieben (Re-Export) des Gemeinsamen Standpunktes der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung kam. Es folgen die Kriterien Zwei (Achtung der Menschenrechte) und Vier (Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region), danach das Kriterium Drei (innere Konfliktlage) sowie das Kriterium Eins (Einhaltung internationaler Verpflichtungen). Kriterium Fünf (Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten) spielte nur in zwei Fällen eine Rolle. Die Kriterien Sechs (Verhalten gegenüber der internationalen Gemeinschaft) und Acht (Vereinbarkeit mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes) spielten bei den erteilten Ablehnungen keine Rolle.

Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes (2008/944/GASP) zur Rüstungsexportkontrolle

Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen

Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten

Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder

Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts

Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen

Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(4.08) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2018 Einzelgenehmigungen für die

Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 1,49 Milliarden Euro erteilt worden.³⁴ Das entspricht rund 31 Prozent des Wertes aller 2018 erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2017 waren Einzelausfuhrgenehmigungen im Wert von 2,77 Milliarden Euro an diese Ländergruppe gegangen (44 Prozent); 2016 waren es 2,53 Milliarden (37 Prozent) und 2015 waren es 1,16 Milliarden (15 Prozent).

Ausfuhrgenehmigungen 2018 in Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten³⁵

	Ausfuhren 2018 in Mio. Euro	Wichtigste Empfängerländer
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs)	29,70	Die höchsten Genehmigungswerte unter den LDC erreichte Afghanistan mit 11,63 Mio. Euro, überwiegend für gepanzerte Geländewagen und Kommunikationsausrüstung. Nach Bangladesch wurden Rüstungsgüter im Wert von 6,94 Mio. Euro genehmigt, auch hier ging es um Kommunikationsausrüstung und Ausrüstung zum Stören von Satellitennavigation. Für den Niger wurden 3,61 Mio. Euro genehmigt, unter anderem als Teil der Ertüchtigungsinitiative Lastwagen und Geländewagen.
Andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LIC; per capita GNI < \$ 1.005 in 2016)	0,00	
Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen	347,30	Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Pakistan (174,38 Mio. Euro), Indien (96,76 Mio.

³⁴ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2015, 2016, 2017 und 2018 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2015, 2016, 2017 and 2018 flows). Exakte Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2018 enthält die aktuelle DAC-Liste als Anhang.

³⁵ Eigene Berechnung auf Grundlage der Daten aus dem Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

(LMIC; per capita GNI \$
1.006 - \$ 3.955 in 2016)

Länder mit höherem
mittlerem Einkommen
(UM-IC; per capita GNI \$
3.956 - \$ 12.235 in 2016)

Euro), Indonesien (21,1 Mio. Euro) und Ägypten
(14,28 Mio. Euro).

Wie schon in den Vorjahren erreicht Algerien mit
genehmigten Lieferungen im Wert von 818,18
Mio. Euro den Höchstwert. Es folgen Serbien
(105,31 Mio. Euro), Brasilien (79,03 Mio. Euro),
Malaysia (17,59 Mio. Euro), Thai-land (17,08 Mio.
Euro) und China (12,29 Mio. Euro).

Die sehr hohen Werte aus 2017 und 2016 wurden damit im Jahre 2018 erstmals wieder unterschritten.

2018 schlugen besonders die hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte nach Algerien (818, 2 Mio. €), Pakistan (174,4 Mio. €), Indien (96,8 Mio. €), Indonesien (21,1 Mio. €) und Ägypten (14,3 Mio. €) zu Buche. Bei den Rüstungsexportgenehmigungen an die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) handelt es sich häufig um Lieferungen an die dortigen EU- und VN-Missionen.

(4.09) Die Bundesregierung nennt für die Gruppe der Entwicklungsländer im Jahr 2018 einen Wert von 365,7 Millionen Euro (2017: 1,048 Millionen) für die Einzelausfuhrgenehmigungen. Das entspricht 7,58 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

Die Differenz zu den durch die GKKE errechneten 1,49 Milliarden Euro erklärt sich daraus, dass die Bundesregierung bei ihrer Aufrechnung die Länder mit höherem mittlerem Einkommen, also etwa auch Algerien, Brasilien oder Südafrika, nicht mit einbezieht.

4.2 Kriegswaffen 2018: Ausfuhr und Genehmigungen

(4.10) Bei den Kriegswaffen liefert die Bundesregierung, anders als bei den Rüstungsgütern insgesamt, nicht nur die jeweiligen Werte für die Genehmigungen eines Jahres, sondern darüber hinaus auch Angaben zu den tatsächlichen Ausfuhren eines Kalenderjahres. Die Genehmigungen, die laut Bericht der Bundesregierung in der Regel eine Laufzeit von einem Jahr haben, werden jedoch oftmals nicht komplett im selben Kalenderjahr ausgenutzt. So erklären sich Schwankungen zwischen den Werten für die Genehmigungen und tatsächlichen Ausfuhren. Im Berichtsjahr 2018 sind Kriegswaffen im Wert von insgesamt 771 Millionen Euro exportiert worden. Damit wird das hohe Niveau der Vorjahre (2017: 2,65 Milliarden; 2016: 2,50 Milliarden Euro) deutlich unterschritten.

Rund 39 Prozent der Kriegswaffenausfuhren gingen an Drittstaaten (rund 300 Millionen Euro). Davon entfielen die höchsten Werte auf Algerien (314 Millionen Euro), Saudi-Arabien (159,84 Millionen Euro), Singapur (55,66 Millionen Euro), und Ägypten (22,23 Millionen Euro).³⁶ Die Türkei erhielt 2018 Kriegswaffen im Wert von 242,84 Millionen Euro aus Deutschland.

(4.11) Im Jahr 2018 wurden Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen im Wert von 669,57 Millionen Euro erteilt. Das entspricht einem Anteil von ca. 14 Prozent des Gesamtwerts aller Einzelausfuhrgenehmigungen. Damit ist der Genehmigungswert für Kriegswaffen im Vergleich zum Vorjahr (2017: 2,65 Mrd. Euro, 42,5 Prozent) deutlich gesunken. 375,49 Millionen Euro entfallen dabei auf Drittländer. Damit liegt der Anteil der Drittländer hier mit knapp 56 Prozent immer noch über der Hälfte, wenn auch ein Rückgang im Vergleich zu den beiden Vorjahren festzustellen ist (2017: 60 Prozent; 2016: 74 Prozent).

4.3 Ausfuhren von Kleinwaffen

(4.12) Im Jahr 2018 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 38,91 Millionen Euro. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Vorjahr gesunken (2017: 47,82 Millionen Euro). 2018 entfielen Genehmigungen im Wert von 403.703 Euro auf Drittländer; deutlich weniger als im Vorjahr (2017: 15,1 Millionen Euro). Das entspricht einem Anteil von ca. 1,04 Prozent.

Erwähnt werden muss, dass die von der Bundesregierung angegebenen Werte für die Genehmigung der Ausfuhr von Kleinwaffen weder Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, noch Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen einschließen. Betrachtet man den Genehmigungswert für den gesamten Bereich der Ausfuhrlistenposition für Handfeuerwaffen (A0001), worunter auch Zubehör wie zum Beispiel Schalldämpfer oder Zielfernrohre fallen, so liegt dieser für 2018 bei 182,48 Millionen Euro (2017: 215,51 Millionen Euro).

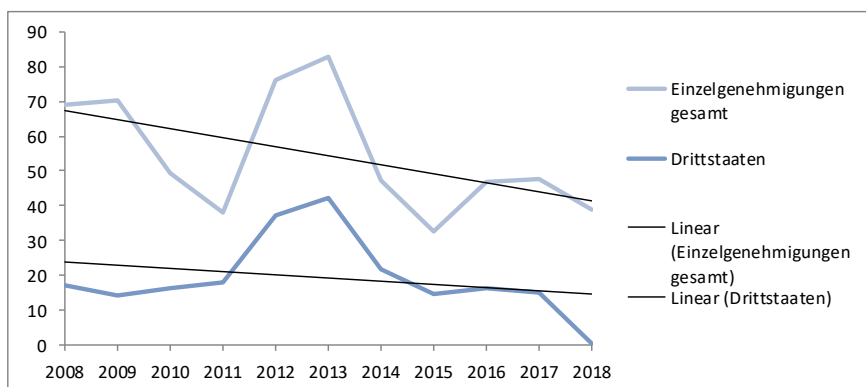
Auch die Werte für den Export von sogenannten leichten Waffen, wie zum Beispiel Granatwerfer oder schwere Maschinengewehre, sind nicht in den von der Bundesregierung angegebenen Zahlen zu den Kleinwaffenexporten enthalten, obwohl die Kleinwaffendefinition der Europäischen Union wie auch der OSZE leichte Waffen miteinschließt.

³⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018), Berlin 2019.

**Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 2008 bis 2018: Insgesamt und an
Drittstaaten³⁷**
(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt	Davon an Drittstaaten	Anteil Drittstaaten in Prozent
2008	68,85	17,18	25
2009	70,40	14,32	20
2010	49,54	16,30	33
2011	37,90	17,92	47
2012	76,15	37,09	49
2013	82,63	42,23	51
2014	47,43	21,63	46
2015	32,43	14,49	45
2016	46,89	16,38	35
2017	47,82	15,10	31
2018	38,91	0,40	1,04

Abb. 3: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen von 2008 bis 2018 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

³⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2017 (Rüstungsexportbericht 2017), Berlin 2018.

(4.13) Unter die 2018 genehmigten Kleinwaffenexporte an Drittstaaten fallen unter anderem 350 Teile für Maschinenpistolen für Indien, 750 Teile für Maschinenpistolen für den Oman, 757 Teile für Maschinengewehre für die Vereinigten Arabischen Emirate sowie 860 Teile für Gewehre mit KWL-Nummer für den Kosovo.

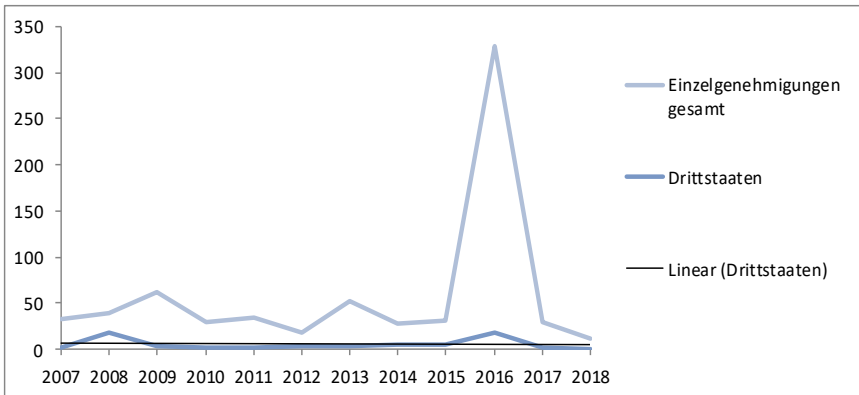
(4.14) 2016 war der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffenmunition sprunghaft angestiegen; auf einen Rekordwert von über 300 Millionen Euro. 2017 lag dieser Wert mit 28,69 wieder im Bereich früherer Jahre, dieser Trend setzte sich 2018 fort, so dass Munition im Wert von 11,98 Millionen Euro genehmigt worden ist. Der Anteil der Drittstaaten fällt mit rund 3,92 Prozent sogar besonders gering aus. Den größten Anteil daran haben die Vereinigten Arabischen Emirate mit 400.000 Schuss Munition für Gewehre im Wert von rund 300.000 Euro.

Einzelausfuhrgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen 2008 bis 2018:
Insgesamt und an Drittstaaten³⁸
(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt	Davon an Drittstaaten	Anteil Drittstaaten in Prozent
2008	38,94	18,65	48
2009	61,35	2,63	4
2010	29,48	2,00	7
2011	34,55	1,77	5
2012	18,04	3,75	21
2013	52,51	2,82	5
2014	27,21	5,53	20
2015	31,36	4,28	14
2016	327,76	17,61	5
2017	28,69	0,91	3,17
2018	11,98	0,47	3,92

³⁸ Ebd.

Abb. 4: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen von 2008 bis 2018 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

(4.15) Die Zahlen zu den tatsächlichen Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen finden sich in der Meldung Deutschlands an das VN-Waffenregister.³⁹ Dieses ist auch 2018 eine wichtige Informationsquelle über den weltweiten Waffenhandel. Das Register gibt sowohl über den Transfer von schweren Waffensystemen als auch über die In- und Exporte von kleinen und leichten Waffen Aufschluss. Letzteres geschieht jedoch nur im Rahmen einer freiwilligen Meldung mithilfe eines gesonderten Formulars. Während Deutschland seit 2003 Angaben für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen macht, melden immer noch zahlreiche Staaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland nicht an das VN-Waffenregister.

³⁹ Die Angaben finden sich auch im Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018), Berlin 2019, Anlage 11.

Ausfuhren von Kleinwaffen (2018)⁴⁰

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Gewehre und Karabiner	0	0	--
Maschinenpistolen	2.773	3	Vatikanstadt (3)
Sturmgewehre	29.362	6	Vatikanstadt (6)
Leichte Maschinengewehre	6	0	--

Ausfuhren von leichten Waffen (2018)⁴¹

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
In Handfeuerwaffen integrierte oder einzeln aufgebaute Granatwerfer	2.205	0	--
Rückstoßfreie Gewehre	10.242	1852	Jordanien (385); Mexiko (1.467)
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und Raketensysteme	56	0	--
Mörser unter 100mm Kaliber	13	0	--

4.4 Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(4.16) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften (Hermes-Bürgschaften) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. In den letzten Jahren wurden immer wieder Hermes-Bürgschaften für größere Rüstungsexporte, insbesondere für die Lieferung von U-Booten, erteilt. So wurden noch 2015 Rüstungsgeschäfte in Höhe von 600 Millionen Euro abgesichert. Der allergrößte Teil davon entfiel auf Exportkreditgarantien für Bau, Erprobung und

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

Lieferung von zwei U-Booten an Ägypten im Wert von rund 590 Millionen Euro.⁴² Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung keine Exportkreditgarantien für militärische Güter übernommen.⁴³ 2017 hingegen übernahm die Bundesregierung Exportkreditgarantien für militärische Güter in Höhe von 1,13 Milliarden Euro. Davon entfielen 1,1 Milliarden auf zwei U-Boote, inklusive Hardware und Service, für Singapur. Die restlichen 30 Millionen verteilten sich auf sechs Trainingsflugzeuge für Indonesien, Flugzeugbetankungsfahrzeuge für den Irak und 16 Flughafenschlepper für Militärflugzeuge für Algerien.⁴⁴ Für 2018 vergab die Bundesregierung Hermes-Bürgschaften im Wert von 5,9 Millionen Euro, vordringlich für Ägypten für die Absicherung von Schlepperfahrzeugen für das Flughafenvorfeld.⁴⁵

4.5 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren

(4.17) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich an den deutschen Normen und Gesetzen und am Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsausfuhren. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn/Bonn International Center for Conversion (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die der Gemeinsame Standpunkt enthält (<http://www.ruistungsexport.info>). Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere und regionale Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit Anforderungen einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung im Empfängerland. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC verschiedene, offen zugängliche Quellen, u.a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von Amnesty International, die Daten zum weltweiten Konfliktgeschehen des Uppsala Conflict Data Program (UCDP) und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Aufgrund der intransparenten Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Rüstungsexporte fehlt es leider in vielen Fällen an Informationen, insbesondere im Hinblick auf die genaue Art des jeweiligen Rüstungsgutes und der tatsächlichen Endempfänger, so dass die Bewertung nur auf der Grundlage der

⁴² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

⁴³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2016, Berlin 2017.

⁴⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2017, Berlin 2018.

⁴⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2018, Berlin 2019.

Gesamtgenehmigungswerte erfolgen kann. Wenn Rüstungsexportgenehmigungen eindeutig so zugeordnet werden können, dass es sich bei den Empfängern um Missionen der Vereinten Nationen, EU, OSZE oder um Botschaften in den jeweiligen Ländern handelt, fließen diese Werte jedoch nicht in die Berechnungen mit ein.

(4.18) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2018 3,742 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 61 Staaten erteilt, die mindestens hinsichtlich eines der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes des EU als problematisch eingestuft werden können. Der Wert der 2018 erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder liegt bei 2,69 Milliarden Euro (2017: 3,878 Milliarden Euro).

Die Bundesregierung hat 2018 Rüstungsexporte an 18 Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes als problematisch eingestuft werden können. Dabei geht es um 1.091 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Gesamtwert von 941,8 Millionen Euro (2017: 1,519 Milliarden Euro).

Im Jahr 2018 hat die Bundesregierung Rüstungsexporte an 52 Staaten genehmigt, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr schlecht eingestuft wird (2017: 52). In 24 Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte gab es interne Gewaltkonflikte (2017: 27); bei 16 Empfängerländern ist die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in der Region gefährdet (2017: 20). Außerdem genehmigte die Bundesregierung 2018 Rüstungsexporte an elf Staaten, bei denen nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr besteht, dass die vergleichsweise hohen Militärausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen (2017: 10).⁴⁶

(4.19) Geographisch bildeten – wie bereits in den Vorjahren – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen problematischer Empfängerstaaten. So wurden 2018 zum Beispiel umfangreiche deutsche Rüstungsexporte nach Algerien und Saudi-Arabien genehmigt. Ebenfalls ins Auge fallen die hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte nach Pakistan und Indien.

⁴⁶ Die Berechnungsgrundlage für die Bewertung kann hier eingesehen werden: <http://ruestungsexport.info/db/arms-exports-manual.pdf> (06.11.2019).

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte⁴⁷

Land	Menschenrechts-situation	Interne Gewaltkonflikte	Regionale Sicherheit	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2018 (in Millionen Euro)
Algerien	sehr schlecht	ja	kritisch	818,18
Ägypten	sehr schlecht	ja	kritisch	14,28
Brasilien	sehr schlecht	ja	kritisch	79,03
Indien	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	96,76
Indonesien	sehr schlecht	ja	kritisch	21,1
Israel	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	101,19
Katar	sehr schlecht	teilweise	kritisch	96,39
Oman	sehr schlecht	teilweise	sehr kritisch	47,65
Pakistan	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	174,38
Saudi-Arabien	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	416,42
Thailand	sehr schlecht	ja	kritisch	17,08
Türkei	sehr schlecht	ja	kritisch	12,87
VAE	sehr schlecht	teilweise	sehr kritisch	45,27

4.6 Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2019

(4.20) Im ersten Halbjahr 2019 erteilte die Bundesregierung Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von 5,33 Milliarden Euro. Im ersten Halbjahr 2018 lag dieser Wert bei 2,57 Milliarden Euro. Rüstungsexporte an Drittländer schlugen in den ersten sechs Monaten 2019 mit 2,12 Milliarden Euro zu Buche (2018: 1,54 Milliarden). Das entspricht einem Anteil von rund 40 Prozent (2018: 60 Prozent).⁴⁸ Wirtschaftsminister Peter Altmaier hatte die hohen Werte für das erste Halbjahr 2019 mit der hohen Zahl nicht erteilter Genehmigungen aufgrund der langwierigen Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2017 erklärt.

(4.21) An der Spitze der Empfängerländer liegen Ungarn (1,8 Milliarden Euro), Ägypten (801,8 Millionen Euro), Südkorea (277,7 Millionen Euro), Vereinigte Staaten von Amerika (267,1 Millionen Euro), Australien (249,5 Millionen Euro) und die Vereinigten

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2019, Berlin 2019.

Arabischen Emirate (206,1 Millionen Euro). Unter den Top-10 der Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte befinden sich auch Drittländer, wie Algerien (170,5 Millionen Euro), Katar (164,6 Millionen Euro) und Kuwait (74,2 Millionen Euro).

Die Bundesregierung erteilte außerdem im ersten Halbjahr 2019 38 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von insgesamt 357,9 Millionen Euro. Sie lehnte 32 Anträge für Ausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von rund 3,96 Millionen Euro ab.

(4.22) Der Gesamtwert für die Ausfuhren von Kleinwaffen belief sich im ersten Halbjahr 2019 auf 34,7 Millionen Euro. Davon entfallen 342.243 Euro auf Exportgenehmigungen an Drittstaaten. Dabei handelt es sich um Teile für Maschinengewehre an den Oman, Gewehre mit Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummern sowie Gewehrteile für Südkorea, Maschinenpistolen und Teile für Trinidad und Tobago sowie Teile für Gewehre mit KWL-Nummer für die VN-Mission in Somalia.

Der Genehmigungswert für Kleinwaffenmunition liegt im ersten Halbjahr 2019 bei insgesamt 1,1 Millionen Euro und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr reduziert, als er noch bei 1,8 Millionen Euro lag. Auf Drittstaaten entfällt dabei nur ein Anteil von 25.920 Euro (2018: 95.650 Euro).

Die hier angegebenen Werte für die Ausfuhr von Kleinwaffen (und auch für die entsprechende Munition) schließen Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummern, Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen nicht mit ein. Auch die Werte für den Export von sogenannten leichten Waffen, wie zum Beispiel schwere Maschinengewehre, Granatwerfer oder Flugabwehr-Lenk Waffen (MANPADS), sind nicht in den von der Bundesregierung angegebenen Zahlen zu den Kleinwaffenexporten enthalten.

4.7 Bewertung

(4.23) Die GKKE begrüßt, dass die neue Bundesregierung die Berichtspraxis der vorherigen Bundesregierung fortführt und im Juni 2018 ihren Rüstungsexportbericht für 2017, sowie im Oktober 2018 ihren Bericht für die Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2018 vorgelegt hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass strukturelle Defizite in der Berichtspraxis bestehen bleiben. Dazu zählen aus Sicht der GKKE vor allem die fehlenden exakten Angaben zu den Rüstungsgütern und den tatsächlichen Endempfängern. Dies trägt dazu bei, dass die Entscheidungen der Bundesregierung in vielen Fällen weiterhin wenig nachvollziehbar bleiben. Die GKKE fordert die Bundesregierung deshalb dazu auf, diese Defizite zu beseitigen und in ihren Rüstungsexportberichten eine exakte Bezeichnung der für den Export genehmigten Rüstungsgüter und die tatsächlichen Endempfänger zu benennen, sowie wenigstens im Ansatz Begründungen für ihre Entscheidungen abzugeben. Außerdem fordert die

GKKE die Bundesregierung dazu auf, endlich auch die Daten zu den tatsächlichen Exporten von Rüstungsgütern zu veröffentlichen. Das Fehlen einer solchen Statistik ist ein erhebliches Transparenzdefizit.

Des Weiteren fordert die GKKE von der Bundesregierung, in ihrem jährlichen Rüstungsexportbericht und in den Zwischenberichten neben den Genehmigungswerten für die Ausfuhr von Kleinwaffen auch die Genehmigungswerte für Leichte Waffen, Gewehre ohne Kriegswaffenlisten (KWL)-Nummer, Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen sowie für die entsprechende Munition gesondert anzugeben. Problematisch ist auch das Fehlen von Angaben zu den Transfers von Dual-use-Gütern, deren Risikopotential für Frieden und Sicherheit nicht unterschätzt werden sollte. Sie sind nach EU-Vorgaben ebenfalls genehmigungspflichtig.

(4.24) Die Genehmigungspraxis der Bundesregierung widerspricht ihren eigenen Grundsätzen und ist aus Sicht der GKKE höchst problematisch. Zwar ist der Gesamtwert der Einzelausfuhrgenehmigungen 2018 nun schon zum dritten Mal in Folge zurückgegangen; allerdings liegt dieser Wert mit 4,82 Milliarden immer noch auf einem sehr hohen Niveau. Dass dieser Rückgang nur eine Momentaufnahme ist, zeigt auch die Entwicklung der Einzelausfuhrgenehmigungen im ersten Halbjahr 2019 von insgesamt 5,33 Milliarden Euro. Bereits zur Jahreshälfte haben die Exportgenehmigungen die des gesamten Vorjahres deutlich übertroffen. Spitzenreiter unter den Empfängern deutscher Rüstungsexporte ist Ungarn, das unter der rechtsnationalen Regierung von Ministerpräsident Viktor Orban massiv aufgerüstet wird. Bei den problematischen Drittstaaten befindet sich mit Ägypten ein Land der Jemen-Kriegskoalition auf Platz 2 der Hauptabnehmer deutscher Rüstungsexporte. Deutschland kooperiert mit dem Militärregime von Präsident Abdel Fattah al-Sisi, das in der Kritik steht, Oppositionelle zu Tode zu foltern und Dissidenten zu entführen und zu töten.⁴⁹ Die Vereinigten Arabischen Emirate konnten in 2019 mit neuerlichen Genehmigungen rechnen. Auch sie gehören zur Jemen-Kriegskoalition und haben sich mit mittlerweile eigenen Waffensystemen (Luftabwehrraketen Pantsir S1 auf MAN-LKW) am Krieg in Libyen beteiligt – gegen die von den Vereinten Nationen als rechtmäßig anerkannte Regierung.⁵⁰ Auch Algerien bleibt weiterhin auf der Empfängerliste deutscher Rüstungsexporte. Der GKKE-Rüstungsexportbericht 2018 nimmt ausführlich Stellung zu der Gesamtsituation der massiven Aufrüstung der Staaten in der MENA-Region.⁵¹

⁴⁹ Siehe Amnesty International, Egypt, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/> (23.11.2019).

⁵⁰ Vgl. hierzu Otfried Nassauer/Peter Altmeier, Auf dem Sprung zu neuen Rekordwerten?, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 15. Juli 2019.

⁵¹ Vgl. hierzu auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2019, S. 82-96.

(4.25) Problematisch ist aus Sicht der GKKE der hohe Anteil von Rüstungsexporten an Drittstaaten. Mit 53 Prozent liegt dieser Anteil 2018 nun schon zum sechsten Mal in Folge (seit 2013) bei über der Hälfte der genehmigten Rüstungsexporte. Bei den tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen liegt der Anteil der Drittstaaten 2018 bei einem Anteil von 39 Prozent (2017 noch über 90 Prozent).

Die Bundesregierung verweist im Hinblick auf den hohen Anteil der Drittlandsexporte immer wieder darauf, dass es einzelne Fälle mit besonders hohen Genehmigungswerten seien, welche die Zahlen in die Höhe treiben. Auch in ihrem Rüstungsexportbericht 2017 verweist sie in diesem Zusammenhang auf die Genehmigungen einer Fregatte nach Algerien sowie eines U-Bootes nach Ägypten. Aber im Prinzip – so die offizielle Linie, die auch in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung zum Rüstungsexport festgelegt ist – werde der Export von Kriegswaffen an Drittstaaten nur in Ausnahmefällen genehmigt, wenn „besondere außen- oder sicherheitspolitischen Interessen [...] für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“.⁵²

Die GKKE hält es angesichts der nun schon seit Jahren kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für zutreffend, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Der Export an Drittstaaten ist vielmehr mittlerweile zur Regel geworden. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und generell und ausnahmslos keine Kriegswaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, es sei denn, sie kann tatsächlich, in wenigen Einzelfällen, besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen und Begründungen vorweisen. Diese sollte sie dann explizit benennen. Eine solche Begründung, die zumindest für den Export von Kriegswaffen an Drittstaaten erfolgen sollte, könnte maßgeblich zur dringend notwendigen, außen- und sicherheits- und friedenspolitischen Debatte über deutsche Rüstungsexporte beitragen.⁵³

(4.26) Obwohl die Bundesregierung immer das Gegenteil beteuert, werden Staaten, in denen staatliche Organe systematisch Menschenrechtsverletzungen begehen, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert. Auch genehmigt die Bundesregierung Rüstungstransfers in Regionen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, insbesondere in den Nahen und Mittleren

⁵² Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000, III. 2.

⁵³ Vgl. Max M. Mutschler/Marius Bales, Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7\2017).

Osten. Die GKKE erneuert ihre Forderung an die Bundesregierung, keine Rüstungsexporte an Regierungen zu genehmigen, deren interne gesellschaftliche Legitimität zweifelhaft ist, welche die Bedingungen des guten Regierens nicht erfüllen und die menschliche Sicherheit und Entwicklung in ihren Ländern gefährden. In solchen Staaten besteht häufig eine erhöhte Gefahr, dass die gelieferten Rüstungsgüter zur Unterdrückung von Teilen der Bevölkerung genutzt werden. Darüber hinaus verstärken solche Waffentransfers das Misstrauen zwischen den Staaten in diesen Regionen, wodurch eine weitere Aufrüstung gefördert wird.

(4.27) Unter den Rüstungsexporten an Drittstaaten kritisiert die GKKE insbesondere die Genehmigungen an diejenigen Staaten, die Mitglied der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition im Jemen sind. Sowohl 2018 als auch noch im ersten Halbjahr 2019 wurde eine Vielzahl von Rüstungsexporten an diese Staaten genehmigt. Saudi-Arabien und die von ihm angeführte Kriegs-Koalition führen weiterhin Krieg im Jemen. Die Luftschläge gegen zivile Ziele sowie die Seeblockade sind schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.⁵⁴ Sie verschlimmern die Lage der Menschen im Jemen und tragen dazu bei, dass Millionen Menschen von einer Hungersnot bedroht sind. Die Vereinten Nationen sprechen von der derzeit schlimmsten humanitären Katastrophe weltweit. Die GKKE kritisiert deshalb alle Rüstungsexporte an die Staaten der Koalition, insbesondere aber die Genehmigungen für Patrouillenboote an Saudi-Arabien und für ein U-Boot an Ägypten, aufs schärfste. Denn auch Ägypten gehört der von Saudi-Arabien geführten Kriegs-Koalition an und hat sich mit Flugzeugen und Marineeinheiten am Krieg im Jemen beteiligt.⁵⁵ Im ersten Halbjahr 2019 sind auch Rüstungsgüter an die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert worden. Zwar begrüßt die GKKE die Verlängerung des Moratoriums gegenüber Saudi-Arabien, kritisiert jedoch die Genehmigungen von Ersatzteilen für die Patrouillenboote, die das Königreich auch für die Seeblockade einsetzt.⁵⁶ Die GKKE hält auch die Begründung des Moratoriums im Zusammenhang mit dem Mord an Jamal Khashoggi für zu kurz gegriffen. Vielmehr darf das Land aufgrund seiner Kriegsführung im Jemen und der fortdauernden Missachtung des humanitären Völkerrechtes auch weiterhin nicht mit Rüstungsgütern beliefert werden, wenn sich die Bundesregierung an den Wortlaut des rechtlich verbindlichen

⁵⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017, S. 25-26.

⁵⁵ Human Rights Watch, Hiding Behind the Coalition. Failure to Credibly Investigate and Provide Redress for Unlawful Attacks in Yemen, 24. August 2018, abrufbar unter <https://www.hrw.org/node/321727> (23.11.2019).

⁵⁶ Tagesschau, Wie Lürssen weiter die Saudis unterstützt, 20.11.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/luerssen-saudi-arabien-101.html> (23.11.2019).

internationalen Waffenhandelsvertrages hält. Auch die Rechtfertigung der Rüstungsexporte mit dem Artikel 51 der VN-Charta (Recht auf Selbstverteidigung/Intervention auf Einladung) missachtet das völkerrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit, was gezielte Angriffe auf zivile Ziele und Seeblockaden humanitärer Hilfe ausschließt.

(4.28) Nachdem die Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen in den Jahren 2016 und 2017 zwei Jahre in Folge gestiegen sind, sind sie 2018 deutlich gesunken. Die GKKE hat den Eindruck, dass die Schwankungen bei den Genehmigungswerten für Kleinwaffen der letzten Jahre weniger das Resultat einer bewusst restriktiven Politik sind, sondern vielmehr der jeweils aktuellen Auftragslage entsprechen. Mit einem Anteil von 1,04 Prozent liegt der Anteil der Drittstaaten bei den Empfängern von Kleinwaffen äußerst niedrig, 2017 waren es noch 31 Prozent. Die überarbeiteten Politischen Grundsätze sehen nunmehr auch vor, dass grundsätzlich keine Kleinwaffen mehr an Drittstaaten geliefert werden. Daran muss sich die Bundesregierung in den nächsten Jahren messen lassen. Dennoch sind 2018 Teile für Maschinenpistolen nach Indien, aber auch an die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert worden. Nach den im Juli 2019 beschlossenen überarbeiteten Politischen Grundsätzen dürften solche Lieferungen künftig nicht mehr erfolgen, es sei denn, man verstünde die Formulierung „grundsätzlich“ als genehmigende Ausnahmeregel. Die GKKE wiederholt deshalb nachdrücklich ihre Forderung, generell keine Klein- und Leichtwaffen an Drittstaaten mehr zu liefern.

(4.29) In ihrem letztjährigen Rüstungsexportbericht hatte es die GKKE noch begrüßt, dass die Bundesregierung 2016 keine Rüstungsgeschäfte mit staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert hatte. Wie die Übernahme von Exportkreditgarantien in Höhe von über einer Milliarde für das Jahr 2017 zeigt, handelte es sich hierbei nicht um den von der GKKE schon seit langem geforderten Politikwechsel. Auch 2018 sind Hermes-Bürgschaften im Wert von 5,9 Millionen Euro nach Ägypten gegangen. Die GKKE wiederholt deshalb ihre frühere Forderung, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte mehr zu erteilen.

5 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

5.1 Umgang mit Rüstungskooperation

(5.01) Angesichts der z.T. ins Astronomische wachsenden Entwicklungskosten werden im europäischen und z.T. auch im NATO-Rahmen größere Rüstungsprojekte wie das sog. Future Combat Air System (FCAS als Nachfolger für den Eurofighter) oder der Euro Main Battle Tank (EMBT Nachfolger Leopard) zunehmend im kooperativen Verbund zwischen verschiedenen Ländern, Regierungen und Unternehmen entwickelt, produziert und vermarktet. Derartige zwischenstaatliche Rüstungsprojekte basieren i.d.R. auf zwischenstaatlichen regierungsamtlichen Verträgen (oft BMVG, nach Abstimmung mit den BSR-Ressorts und dem bzw. den anderen EU-MS). Diese Verträge (oft VS-geheim) beinhalten Lieferzusagen, Schadensersatzregelungen etc., und manche sehen ihren Charakter ähnlich einem völkerrechtlichen Vertrag.

(5.02) Als *Gemeinschaftsprogramme (GP)* werden dabei die bi-, tri- und multinationalen Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Rüstungsgüter bezeichnet. (Im Einzelfall können auch Dual-use-Güter mitgeliefert werden.) An diesen GP ist in der Regel das Bundesverteidigungsministerium beteiligt, das für deren Durchführung einen deutschen Hauptauftragsnehmer als Konsortialführer mit der Durchführung und Abwicklung des Programms beauftragt. Bei einigen Programmen sind auch Programmbüros bzw. diesen gleichgestellte NATO-Dienststellen (z. B. NETMA, NSPA) oder internationale Organisationen mit deutscher Beteiligung (z. B. ESA, ESOC) mit der Abwicklung beauftragt. *Regierungsamtliche Kooperationen* sind Aufträge mit staatlicher Beteiligung zur Entwicklung oder Fertigung bestimmter Güter. Ausreichend hierfür sind auch Regierungsaufträge eines ausländischen Staates an einen deutschen Hauptauftragnehmer. Als regierungsamtliche Kooperationen werden vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhr (BAFA) außerdem solche Programme anerkannt, bei denen zwischen einer ausländischen Regierung und einem privaten Hauptauftragnehmer in einem Drittland ein Vertrag besteht, der ausdrücklich die Einbindung eines deutschen Hauptauftragnehmers vorsieht. Eine Beteiligung deutscher Ministerien an diesen Programmen ist dabei keine zwingende Voraussetzung. Für regierungsamtliche Kooperationen gelten dieselben Regeln wie für Gemeinschaftsprogramme, insbesondere im Hinblick auf die Bestellung eines Konsortialführers. *Sonstige internationale Kooperationen* können vom BAFA als *private Projekte/ Kooperation* oder als *sog. Lol-Projekte* anerkannt werden. Hierbei kooperieren deutsche Unternehmen mit ausländischen Unternehmen bei der Entwicklung oder Fertigung von Rüstungsgütern. Insbesondere fallen in diese Gruppe die Kooperationen auf der Basis des Farnborough-Abkommens (sog. „Letter of Intent“, Lol), die von Unternehmen der

Vertragsstaaten dieses Abkommens geschlossen werden (hierzu zählen Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Schweden, Spanien und Italien).

(5.03) Hauptfallgruppen sind dabei Lieferungen von

- Rüstungsgüter des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste im Rahmen von Gemeinschaftsprogrammen, regierungsamtlichen Kooperationen oder sonstigen internationalen Projekten, die vom BAFA anerkannt sind,
- Technologie und/oder Software des Teils I Abschnitt A der Ausfuhrliste für bestimmte, oft vorübergehende Verwendungszwecke, Studienzwecke, bestimmte Wartungszwecke sowie
- Waffen und sonstiger Ausrüstung im Zusammenhang mit dem Schutz von Schiffen gegen Piratenangriffe.

Abgewickelt werden diese zwischenstaatlichen GP durch Sammelgenehmigungen (SAG) des BAFA. Eine gesetzliche Definition der SAG findet sich in § 4 der Außenwirtschaftsverordnung, der zugleich die Rechtsgrundlage für SAGen für Rüstungsgüter darstellt. Mit einer SAG kann das BAFA einem Ausführer gleichzeitig eine Vielzahl von Ausfuhren oder Verbringungen an verschiedene Empfänger, die sich in einem oder in mehreren Ländern befinden, genehmigen. Die Erteilung einer SAG ist insofern eine Verfahrenserleichterung. Diese kann besonders zuverlässigen Unternehmen für gewisse Fallgruppen von Ausfuhrvorhaben gewährt werden.

Bewertung

(5.04) Für die Rüstungsexportkontrollpolitik entscheidend ist in diesen Konstellationen die Frage, wer, wann und mit welchen Rechten über die Vermarktung der in hocharbeitsteiligen Strukturen entstandenen Mischendprodukte entscheidet. Nach den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern galt – jedenfalls formal: „Für deutsche Zulieferungen von Teilen (Einzelteilen oder Baugruppen), die Kriegswaffen oder sonstige Rüstungsgüter sind, ist das Kooperationspartnerland ausfuhrrechtlich Käufer- und Verbrauchsland. Wenn diese Teile durch festen Einbau in das Waffensystem integriert werden, begründet die Verarbeitung im Partnerland **ausfuhrrechtlich einen neuen Warenursprung**.“ Dabei gilt das Untergangsprinzip: Nach dem Einbau einer aus Deutschland zugelieferten Komponente entscheidet das Kooperationszielland über den Export. In der Praxis gab es aber doch ein Vetorecht. Nach der Verabschiedung der Neufassung der Politischen Grundsätze mit De-minimis-Grenzen würden - jedenfalls bei Komponenten jenseits der Grenzwerte - wieder die Regeln des Lieferlandes Deutschland gelten. Allerdings ist fraglich, ob dies als (Ver-)Schärfung anerkannt

werden kann, da dieser Passus der Politischen Grundsätze seit vielen Jahren nicht mehr gelebt wurde. Dass die Neueinführung der Möglichkeit von De-minimis-Grenzen letztlich nicht dem Ziel einer Verschärfung, sondern einer Lockerung der auf dem Papier strikteren deutschen Rüstungsexportregeln dient, macht auch der neue deutsch-französische Vertrag („Aachener Vertrag“) deutlich. „Strategische Autonomie gegenüber Amerika in Sicherheits- und Verteidigungsfragen“ ist laut Präsident Macron eines der wesentlichen Ziele des mit hohen Erwartungen – vor allem auf der französischen Seite - Ende Januar in Aachen unterzeichneten „Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“. Künftig sollen die Streitkräfte beider Staaten ihre militärischen Güter aus deutsch-französischer oder europäischer Produktion erhalten.

(5.05) Die Umsetzung ist zwischenzeitlich in einer bislang nicht offiziell veröffentlichten deutsch-französischen Vereinbarung zwischen den jeweiligen Verteidigungsressorts und den entsprechenden Regeln in den neuen Politischen Grundsätzen erfolgt, die einen weitgehenden Verzicht auf echten Einfluss von deutscher Seite auf die endgültige Exportentscheidung des Endmontagelandes implizieren (s. Ziff.5.02). Aus Berichten ist allerdings zu entnehmen, dass sich die Vertragsparteien der Ausfuhr oder dem Transfer eines Rüstungsgutes durch den jeweils anderen Partner nur in Ausnahmefällen widersetzen werden, wenn ihre unmittelbaren Interessen oder die nationale Sicherheit in Frage gestellt werden.⁵⁷ Ansonsten gelten jeweils vorab gemeinsam festgelegte De-minimis-Prozentsätze, bei deren Unterschreitung „die Partei die jeweiligen Ausfuhrerlaubnisse unverzüglich ausstellt“. Frankreich und Deutschland haben sich auf eine Grenze von 20 Prozent verständigt, d.h. bis zu einem Wertanteil von einem Fünftel des Endprodukts könnte Deutschland als Komponentenzulieferer keine Einwendungen gegen Exportvorhaben des französischen Partners erheben.

(5.06) Aus GKKE-Sicht ist ein derart hoher Wert unverantwortlich und untragbar. Damit ist eine weitgehende Aufgabe der bisherigen deutschen für den Drittlandsexport geltenden restriktiven Exportregeln verbunden. Denn eine unmittelbare Bedrohung der nationalen Sicherheit des Komponentenlieferlandes dürfte nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gegeben sein. Die 20%-Grenze wird voraussichtlich oft unterschritten, z.B. auch durch Stückelung. Die GKKE fordert deshalb auch bei Zulieferungen deutscher Komponenten in gemeinschaftlich hergestellte und/oder entwickelte Rüstungsgüter ein Vetorecht für die deutsche Seite

⁵⁷ Vgl. hierzu T. Wiegold, Deutsch-französische Rüstungsvorhaben: Export-Veto nur in gravierenden Fällen, Augen geradeaus, 22.02.2019, abrufbar unter: <https://augengeradeaus.net/2019/02/deutsch-franzoesische-ruestungsvorhaben-export-veto-nur-in-gravierenden-faellen/> (23.11.2019).

bei Exporten in Drittstaaten. Vorstellbar sind allenfalls Genehmigungen und Exporte an zuvor im Rahmen eines Kooperationsabkommens festgelegte Drittländer, beispielsweise über eine Weiße Liste oder bei wesentlich niedrigeren De-minimis-Sätzen von unter 5 Prozent.

5.2 Post-Shipment-Kontrollen (PSK) – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge

(5.07) Das frühere System zur Kontrolle des Endverbleibs von Rüstungsgüterexporten mit Hilfe von schriftlichen Endverbleibserklärungen hatte und hat erhebliche Defizite, weil es sehr anfällig für Täuschungen und Umgehungen ist. Die Bundesregierung hat deshalb im Jahr 2015 die pilotmäßige Einführung sogenannter "Post-Shipment-Kontrollen" in Drittländern beschlossen, um den Endverbleib von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern besser kontrollieren zu können. Staatliche Empfänger von Klein- und Leichtwaffen sowie bestimmten Schusswaffen in Drittländern müssen seitdem vor der Genehmigungserteilung zustimmen, dass der angegebene Endverbleib der Rüstungsgüter im Empfängerland tatsächlich später geprüft werden kann. Ziel ist die Vor-Ort-Überprüfung, ob die gelieferten Kleinwaffen noch beim Endverwender im Empfängerland vorhanden sind. So soll der unerlaubten Weitergabe an Dritte vorgebeugt werden. Die GKKE begrüßt die Einführung von sogenannten Vor-Ort-Kontrollen oder Post-Shipment Kontrollen durch die Bundesregierung im Sommer 2015 ausdrücklich als einen Schritt in die richtige Richtung. Auf einer Informationsveranstaltung am 30. Juli 2019 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die ersten Erfahrungen mit dem neuen Instrument vorgestellt und Vorschläge der gesellschaftlichen Gruppen und der Zivilgesellschaft für eine Weiterentwicklung gesammelt. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt:⁵⁸

(5.08) **Ausweitung der Kontrollen auf alle Länder:** Ein erster Schwachpunkt ist die Begrenzung auf Drittländer außerhalb von NATO, EU oder gleichgestellten Staaten. Auch letztere sind gegenüber Umwegausfuhren oder Täuschungen nicht immun. Diese Staaten müssen daher ebenfalls in das Kontrollsystem einbezogen werden. Auch die USA behalten sich eine derartige Kontrolle vor, ebenso in Deutschland.

⁵⁸ Vgl. auch Max Mutschler, Sechs Forderungen zum Aufbau einer wirksamen Endverbleibskontrolle! Die Lehren aus den Skandalen um Sig Sauer und Heckler & Koch, Februar 2019, abrufbar unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/sechs_forderungen_fuer_den_aufbau_einer_wirksamen_endverbleibskontrolle-25.02.19.pdf (18.10.2019).

(5.09) Ausweitung der Kontrollen auf sämtliche Waffen: Bislang beschränkt sich PSK lediglich auf Klein- und Leichtwaffen. Im Hinblick auf das besonders große Proliferationsrisiko mag eine Schwerpunktsetzung hier sinnvoll sein. Das Risiko einer illegalen Weitergabe besteht jedoch auch bei größeren Waffensystemen und sonstigen Rüstungsgütern. Deshalb sollten auch hier Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen werden, wie es das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Einführung der PSK aus 2015 sogar vorgesehen hatte. Die Vorschrift des § 21 Abs. 5 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV) bietet die Rechtsgrundlage für die Erweiterung des Güterkreises für die PSK. Gemäß § 21 Abs. 5 AWV könnten alle von Teil I der Ausfuhrliste erfassten Güter Gegenstand der Kontrollen sein. Der Koalitionsvertrag von 2018 sieht vor, dass grundsätzlich keine Lieferungen von Kleinwaffen in Drittländer mehr erfolgen. Dieser Beschluss bietet weiteren Anlass, den Güterkreis für Post-Shipment Kontrollen künftig zu erweitern. Primär kämen aus praktischen Gründen dafür Rüstungsgüter in Betracht, deren Verbleib ebenso anhand einfacher Kriterien überprüft werden kann. Wie bei den Kleinwaffen die Waffennummer, so können dies auch die Fahrgestellnummern bei diversen Panzern und sonstigen Fahrzeugen oder andere Seriennummern sein. Daher kommen insbesondere alle Güter in Betracht, die nach § 13 der zweiten Durchführungsverordnung zum Kriegswaffenkontrollgesetz (DVO/KrWaffKontrG) kennzeichnungspflichtig sind. Es besteht zudem die Möglichkeit, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mit dem Ausführer individuell die Kennzeichnungspflicht sowie das Anbringen von besonderen Wiedererkennungsmerkmalen zum Zwecke der Nämlichkeitsprüfung in Form einer Nebenbestimmung vorzusehen und abzustimmen. Der Endverbleib anderer national gelisteter Güter in Teil I Abschnitt B der Ausfuhrliste - wie Fahrzeuge, Motoren oder Fließdruckmaschinen - wäre ohne weiteres mittels einer PSK zu verifizieren. Ferner wäre die Ausfuhr von Herstellungseinrichtungen für kleine und leichte Waffen eine sinnvolle Erweiterung des PSK-Systems. Die bisherige Erfahrung hat zudem gezeigt, dass die Post-Shipment-Kontrollen unabhängig davon erfolgen sollten, ob es sich um ein Rüstungsgut handelt, das nach einmaliger Nutzung verbraucht ist, z.B. Munition oder MANPADS. Bis zur Nutzung ist eine PSK stets möglich, danach ist der Verbrauch des Rüstungsgutes durch den Endverwender schriftlich zu belegen. Gleiches gilt für vorübergehende Ausfuhren. Es gibt keinen sachlichen Grund, diese Art der Ausfuhr auszuschließen.

(5.10) Mehr Kontrollen: Die Kontrollen finden bislang noch zu selten statt: 2017 wurden zwei Vor-Ort-Kontrollen in Indien und Südkorea durchgeführt, eine weitere 2018 in den Vereinigten Arabischen Emiraten, vier weitere in 2019. In allen Fällen gab es keine Beanstandungen. Die Bundesregierung begründet ihre Zurückhaltung auch damit, dass sie nur bei neuen Geschäften möglich seien und die jeweiligen Empfängerstaaten zustimmen müssten. Kontrollen müssen aber künftig quasi

„Normalfall“ sein und in einer Fallzahl durchgeführt werden, die eine ausreichend abschreckende Wirkung hat. Staaten, die nicht Unterzeichner des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) sind, sind besonders intensiv zu kontrollieren.

(5.11) **Sanktionen:** Es muss von Anfang an klar sein, dass bei einem Verstoß gegen die Endverbleibserklärung die weitere Belieferung mit deutschen Rüstungsgütern bis auf Weiteres unterbrochen wird. Bislang spricht die Bundesregierung nur davon, dass die betreffenden Empfänger „grundsätzlich von einer weiteren Belieferung bis zur Beseitigung dieser Umstände“ ausgeschlossen werden. Damit verliert die abschreckende Wirkung ihre Stringenz.

(5.12) **Keine Ausnahmeklauseln:** Die Bundesregierung räumt sich das Recht ein, in Fällen einer „Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie“ oder der „Rüstungszusammenarbeit mit Drittländern“ auf das Kontrollrecht zu verzichten. Diese sehr flexible Regelung entwertet die Selbstverpflichtung der PSK und sollte entfallen.

(5.13) **Keine Ausnahme bei Zulieferungen von Komponenten:** Außerdem bietet es sich an, PSK nicht nur auf die gesamten Waffensysteme zu erweitern, sondern auch für die Ausfuhr von Rüstungsgüterbestandteilen eine Zustimmung zur Durchführung von PSK zu verlangen, also für alle Güter des Teils I der Ausfuhrliste (ausgenommen Technologie und Software). Damit bestünde für die Bundesregierung die grundsätzliche Möglichkeit der Durchführung etwaiger Vor-Ort-Kontrollen. Angesichts einer zunehmend arbeitsteiligen, transnational vernetzten Rüstungsindustrie, ist eine Beschränkung nicht mehr zeitgemäß und sollte entfallen.

(5.14) **Einbeziehung von Kontrollen in Bezug auf den Grundsatz „neu für alt“ bzw. „neu, Vernichtung bei Aussonderung“:** Die Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer sehen vor, dass bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen für Kleine und Leichte Waffen der Grundsatz „neu für alt“ bzw. „neu, Vernichtung bei Aussonderung“ zu berücksichtigen ist. Die Einhaltung der Vernichtung bzw. Aussonderung sollte ebenfalls im Rahmen der PSK durch Verifikationsteams des BAFA überwacht werden.

(5.15) **Aufnahme einer weiteren Nebenbestimmung bzw. Konkretisierung der Nebenbestimmung in der Ausfuhrgenehmigung:** Eine PSK kann nicht nur erst nach erfolgter Ausfuhr, sondern auch erst nach dem Eintreffen der Güter beim Endverwender, der die Zusage zur Durchführung der PSK abgegeben hat, durchgeführt werden. Die bestehende Auflage, die eine Meldung der Waffennummern

vor der Ausfuhr der Waffen dem Ausführer auferlegt, sollte um die Meldepflicht über das Eintreffen beim Endverwender erweitert werden. Bisher werden zollamtliche Bestätigungen des Bestimmungslandes gefordert sowie in Einzelfällen die offizielle Bestätigung des Empfängers über das Eintreffen der Güter. Für die Initiierung der PSK ist das Eintreffen beim Endverwender entscheidend.

(5.16) **Reexport und Technologieexporte:** Sofern der Reexport eines Gutes von einem Drittstaat in einen anderen Drittstaat gemäß des Endverbleibsdokuments der Zustimmung des Bundesausfuhramtes bedarf, könnten hier auch PSK beim neuen Endverwender erwogen werden. Diese Vorgänge wurden bisher nicht berücksichtigt. Basierend auf den überarbeiteten Politischen Grundsätzen, welche Re-Export-Vorbehalt sowie die Prüfkriterien für Ausfuhrgenehmigungen für Technologie für mit deutscher Technologie hergestellte Waren ausdrücklich hervorheben, könnte die Post-Shipment-Kontrolle ein Instrument sein, um zu überprüfen, welche Güter mit welchem Endverbleib mittels deutscher Technologie hergestellt wurden.

(5.17) **PSK für Vermittlungsgeschäfte und bei technischer Unterstützung:** Neben der Ausfuhr von Rüstungsgütern wird die Vermittlung von Rüstungsgeschäften ebenfalls in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert. Rechtlich sehen sowohl das Kriegswaffenkontrollgesetz in § 4a als auch die Außenwirtschaftsverordnung in den §§ 46 ff. Genehmigungspflichten vor. Auch hier wäre es denkbar, die Genehmigungserteilung an die Möglichkeit der Durchführung einer PSK zu knüpfen. Die Pflicht zur Übermittlung der Waffenkennzeichnung ausgeführter Waffen an das BAFA, die bisher den Ausführer trifft, wäre hier dem Vermittler aufzuerlegen. Hierfür bedarf es allerdings einer weiteren Rechtsgrundlage. Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass die Maßnahme einen doppelten extritorialen Charakter hätte. Zum einen wird der Endverbleib der Güter im Empfängerland geprüft, zum anderen bedeutet dies zugleich auch die Kontrolle der Entscheidung des Ausfuhrlandes. Über die Ergebnisse dieser Maßnahmen wäre das Ausfuhrland ebenfalls zu informieren.

(5.18) **Kombination mit Outreach-Maßnahmen:** Gemäß den überarbeiteten Politischen Grundsätzen können PSK durch sogenannte Outreach-Maßnahmen flankiert werden, die andere Staaten in die Lage versetzen sollen, ihre Rüstungsexportkontrollen zu verbessern und um damit einen international vergleichbaren Kontrollstandard anzustreben. Das BAFA veranstaltet regelmäßig solche Vor-Ort Schulungen, die weltweit weiter ausgedehnt werden könnten. Außerdem sollte die Bundesregierung ihr Konzept einer Post-Shipment-Kontrolle auch auf der EU-Ebene vorstellen und einbringen.

(5.19) **Kontrollen für Ausstattungshilfe und „Ertüchtigung“:** PSK sind auch im Hinblick auf Ausstattungshilfen und „Ertüchtigungsmaßnahmen“ denkbar. Wie sinnvoll solche Nachkontrollen gerade im Bereich der Ausstattungshilfe mit Kleinwaffen sein können, dokumentieren die Fälle der Ausrüstung von Polizeikräften im Irak nach 2003 und in Afghanistan. In beiden Fällen fanden sich Waffen aus der Ausstattungshilfe auf dem Schwarzmarkt wieder. Gleiches gilt für die Ausrüstungsunterstützung der kurdischen Regionalregierung im Irak – auch hier sollte der Verbleib der Waffen kontrolliert werden können.

5.3 Urteile in den Strafverfahren gegen Heckler & Koch + Sig Sauer

(5.20) Nach 31 Verhandlungstagen am Landgericht Stuttgart ging mit dem Urteil vom 21. Februar 2019 das Strafverfahren gegen fünf ehemalige Mitarbeiter von Heckler & Koch sowie gegen die nebenbeteiligte Firma Heckler & Koch selbst das bislang größte und historisch bedeutendste Strafverfahren wegen illegaler Kleinwaffenexporte zu Ende.⁵⁹ Dabei wurden drei Geschäftsführer vom Vorwurf des mehrfachen Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz sowie das Außenwirtschaftsgesetz wegen der Lieferung von über 4000 G-36-Sturmgewehren in vier mexikanische Unruheprovinzen freigesprochen und zwei ehemalige Mitarbeiter wegen mehrfacher bandenmäßiger Verstöße gegen das Außenwirtschaftsgesetz zu Freiheitsstrafen mit Strafaussetzung zur Bewährung unter hohen Geldauflagen verurteilt. Die Firma Heckler & Koch wurde als sogenannte Nebenbeteiligte zur Einziehung des gesamten Bruttoumsatzes (ca. 3,6 Millionen Euro) aus dem gesamten Lieferwert aller G-36 in die vier Unruheprovinzen Mexikos verurteilt. Die beiden Verurteilten und die Staatsanwaltschaft sowie Heckler & Koch haben Revision gegen das Urteil eingelegt, so dass das höchste deutsche Strafgericht, der Bundesgerichtshof in Karlsruhe, das letzte Wort in diesem Fall sprechen wird.

(5.21) Das Gerichtsverfahren gegen Sig Sauer vor dem Landgericht Kiel zeigt, dass die zentrale Rechtsfrage zur Rüstungsexportgenehmigung, die Endverbleibserklärungen, auch anders bewertet werden kann. In diesem Fall waren auf der Grundlage von Informationen der „Aktion Aufschrei - Stoppt den Waffenhandel!“ im Jahr 2014 ein Strafverfahren wegen des illegalen Exportes von 38.000 Schusswaffen der Firma Sig Sauer über den Umweg der USA in das damalige Bürgerkriegsland Kolumbien aufgenommen worden. Die dritte große Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Kiel hatte die Anklage der Staatsanwaltschaft Kiel gegen drei hochrangige Vertreter von Sig Sauer, darunter einen Gesellschafter und den US-Geschäftsführer bereits

⁵⁹ Siehe dazu GKKE-Rüstungsexportbericht 2018, Berlin 2019, S. 96-99 sowie GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 75-76.

Mitte des Jahres 2018 zugelassen. Kurz nach der Zulassung ordnete das Landgericht Kiel sogar an, den auf Durchreise in Frankfurt/Main befindlichen US-Geschäftsführer der Firma Sig Sauer Inc. für mehrere Tage in Untersuchungshaft zu nehmen. Am 26. Februar 2019 begann die Hauptverhandlung in diesem Strafverfahren wegen des mehrfachen gewerbsmäßigen und besonders schweren Verstoßes gegen das Außenwirtschaftsgesetz, da für die Lieferungen von mehr als 38.000 Pistolen und Schusswaffen der Firma Sig Sauer in den Jahren 2009 bis 2012 schon aus prinzipiellen Gründen vom BAFA keinerlei Genehmigungen für das Bürgerkriegsland Kolumbien ausgesprochen worden waren. Unter bewusstem Umgehen dieses Lieferverbotes deklarierter die Firma Sig Sauer diese Schusswaffen als Export an US-Behörden um. Diese wurden dann bei Ankunft in den USA nicht einmal ausgepackt, sondern schlicht umetikettiert und umgehend nach Kolumbien weiterexportiert.

(5.22) Nach dem zweiten Verhandlungstag beim Landgericht Kiel zeichnete sich eine Verständigung zwischen der Verteidigung, der nebenbeteiligten Firma Sig Sauer aus Eckernförde und der Staatsanwaltschaft Kiel ab. Dieser sogenannte „Verfahrensdeal“ umfasste ein vollständiges Schuldeingeständnis der drei Angeklagten und der nebenbeteiligten Fa. Sig Sauer und sollte dann mit Freiheitsstrafen mit Strafaussetzung zur Bewährung für alle 3 Angeklagten, jedoch mit Bewährungsaufgaben von insgesamt 1,26 Millionen Euro sowie dem vollständigen Bruttoumsatzeinzug aus dem gesamten Lieferwert (ca. 11 Millionen Euro) abgeurteilt werden. Die Strafkammer des Landgerichts Kiel hat diesen „Deal“ im Urteil vom 2. April 2019 so ausgesprochen. Dennoch legten die drei Verurteilten Sig Sauer-Mitarbeiter und die nebenbeteiligte Firma Sig Sauer selbst Revision gegen das Urteil ein, so dass auch wie im Fall des Strafverfahrens gegen Heckler & Koch der Bundesgerichtshof in Karlsruhe final entscheiden muss.

Bewertung

(5.23) Die GKKE begrüßt ausdrücklich das starke Signal an die Rüstungsindustrie, das von den beiden Verurteilungen zum Einzug des vollständigen Bruttoumsatzes aus den illegalen Geschäften ausgeht. Es verdeutlicht, dass solche illegalen Waffenexporte ein eklatantes Minusgeschäft darstellen, da nicht einmal die Produktionskosten und Aufwendungen der Firmen abgezogen werden dürfen. Vielmehr wurde der gesamte Umsatz des Lieferbruttowertes der nicht genehmigten Lieferungen in die vier Unruheprovinzen vom Gericht geltend gemacht. Völlig unverständlich ist hingegen, warum die anklagende Staatsanwaltschaft im Stuttgarter Gerichtsverfahren nach einem hervorragenden Plädoyer keine Revision gegen den Freispruch des ehemaligen Behördenbeauftragten und Geschäftsführers von Heckler & Koch sowie ehemaligen Landgerichtspräsidenten des Landgerichts Rottweil, Peter Beyerle, eingelegt hat.

Dieser war angeklagt wegen des nachweisbaren Verstosses gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz sowie des Umstands, dass die G-36-Sturmgewehre mit seiner Kenntnis oder zumindest Duldung ohne behördliche Genehmigung in die vier mexikanischen Unruheprovinzen geliefert wurden.

(5.24) Die Staatsanwaltschaft hat nicht nur mit Hilfe unzähliger E-Mails den Vorsatz von Peter Beyerle ohne vernünftigen Zweifel nachgewiesen, sondern auch durch die Rechtsauskünfte der Bundesregierung zeigen können, dass die von Heckler & Koch zu erbringenden Endverbleibserklärungen ein wesentlicher und unabdingbarer Bestandteil der Exportgenehmigungen von Kriegswaffen- und Rüstungsexporten sind. Im Laufe des Gerichtsverfahrens hatte sich ergeben, dass die von Heckler & Koch ausgestellten Endverbleibserklärungen mehrfach einen oder mehrere der vier verbotenen Bundesstaaten Mexikos nannten. Auf Nachfragen des Bundeswirtschaftsministeriums wurden diese dann überraschend schnell durch die Nennung neuer unbedenklicher mexikanischer Bundesstaaten ersetzt, die dann zufällig genau die gleiche Liefermenge wie der verbotene Staat abnehmen sollten. Man darf gespannt sein, wie der Bundesgerichtshof diese für das Strafverfahren entscheidende Rechtsfrage bewertet. Würde der Bundesgerichtshof der jahrzehntelang geübten Praxis folgen, dass Endverbleibserklärungen zwingend zum wesentlichen Bestandteil der Kriegswaffen- und Rüstungsexportgenehmigungen gehören, dann bliebe in Bezug auf den freigesprochenen Peter Beyerle ein fader Beigeschmack und die Frage, ob die baden-württembergische Justiz hier nicht ein Mitglied der eigenen Justizfamilie geschont hat.

(5.25) Da das Landgericht Kiel – anders als das Landgericht Stuttgart – die von Sig Sauer vorgelegten Endverbleibserklärungen (im vorliegenden Fall USA) notwendigerweise als essentiellen Bestandteil der Ausfuhrgenehmigung nach dem AWG gewertet hat und nur so zu einer Verurteilung kommen konnte, darf nun mit Spannung darauf geschaut werden, ob möglicherweise die zwei jeweils zuständigen Senate des Bundesgerichtshofes zu einer gleichen oder unterschiedlichen Rechtsauffassung kommen und ob sie der Auslegung des Landgerichts Stuttgart oder der des Landgerichts Kiel folgen. Die GKKE erwartet vor Ende des Jahres 2020 keine abschließende Entscheidung des Bundesgerichtshofes, da auch eine Zurückverweisung an die zuständigen Landgerichte im Bereich des Möglichen ist.

6 Europäische Rüstungsexportpolitik

6.1 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(6.01) Die aktuellsten Zahlen zu den Rüstungsexportgenehmigungen die der EU-Jahresbericht gemäß des Gemeinsamen Standpunktes zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern liefert, beziehen sich auf das Jahr 2017.⁶⁰ Gemäß des EU Berichts beläuft sich der Wert der Rüstungsexportgenehmigungen der EU Mitgliedstaaten im Jahr 2017 auf über 156 Milliarden Euro.

Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten⁶¹ (Angaben in Mio. Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017
Frankreich	9.538,4	73.297,3	151.584,7	142.320,5	102.223,6
Deutschland	5.845,6	3.973,8	7.858,8	6.847,7	6.252,3
Ungarn	513,0	432,4	1.283,5	589,4	584,3
Italien	2.149,3	2.650,9	7.882,6	14.637,8	9.513,9
Niederlande	963,4	2.065,3	872,6	1.416,4	682,6
Polen	858,0	919,8	1.268,7	1.227,1	1.081,2
Spanien	4.321,2	3.666,4	10.676,9	5.550,0	21.085,0
Schweden	1.194,1	511,5	563,8	6.582,7	862,9
Großbritannien	5.232,1	2.585,6	8.018,7	3.950,8	7.549,1
<i>EU: insgesamt</i>	<i>36.711,9</i>	<i>98.400,5</i>	<i>195.951,0</i>	<i>191.452,3</i>	<i>156.073,2</i>

(6.02) Diese Zahlen sind jedoch mit größter Vorsicht zu betrachten. Ihre Aussagekraft ist vergleichsweise gering, denn das Berichtswesen der EU zu Rüstungsexporten wird durch große Abweichungen zwischen den Berichten der Mitgliedstaaten ad absurdum

⁶⁰ Rat der Europäischen Union, Zwanzigster Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel, 9. November 2018.

⁶¹ Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: Achtzehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2017, abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (26.11.2018). Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander vergleichbar. Eine einheitliche Berichterstattung ist grundlegende Voraussetzung für mehr Transparenz.

geführt. Diese sind nämlich keineswegs dazu verpflichtet, ihre jährlichen Berichte entlang von einheitlichen Standards abzuliefern. So nennen manche Staaten (z.B. Frankreich, Italien, Polen oder Spanien) neben den Genehmigungswerten auch die Werte für die im jeweiligen Jahr tatsächlich erfolgten Rüstungsausfuhren. Andere Staaten wie Deutschland und Großbritannien sind dazu nicht bereit oder, auf Grund mangelnder Erfassung, nicht in der Lage. Griechenland hat für den 20. Jahresbericht der EU zur Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern überhaupt keine Angaben gemacht.

Da auch die nationalen Lizenzierungssysteme nach wie vor unterschiedlich funktionieren, sind noch nicht einmal die Genehmigungswerte vergleichbar. Augenfällig sind insbesondere die seit 2014 enorm hohen Zahlen aus Frankreich, auch wenn die Werte für 2017 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückgegangen sind. Diese hohen Werte gehen vor allem darauf zurück, dass Frankreich seit 2014 nicht mehr nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren berichtet, sondern die Werte des gesamten Volumens der Lizenzen für Verhandlungen mit potentiellen Abnehmern von Rüstungsgütern, die französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden, nennt. Damit werden zwar durchaus interessante Informationen geliefert und es wäre ratsam, auch in Deutschland eine entsprechende Genehmigungspflicht zu schaffen – bislang kennt niemand das Volumen der Geschäfte, über die deutsche Rüstungsfirmen verhandeln. Das Problem bei den französischen Angaben ist aber, dass sie nicht mit den Angaben der anderen Mitgliedstaaten vergleichbar sind. Deutschland wiederum berichtet an die EU nur die Werte für die Einzelausfuhrgenehmigungen, nicht jedoch für die Sammelausfuhrgenehmigungen.

(6.03) Stark angestiegen sind 2017 die Genehmigungswerte von Spanien. Dies geht maßgeblich auf den anstehenden Export des in Spanien endmontierten Transportflugzeugs A400M zurück. Insbesondere andere EU-Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich, haben größere Stückzahlen geordert. Dementsprechend gehen über 80 Prozent der im EU-Bericht aufgeführten spanischen Exporte an andere EU-Mitgliedstaaten. Damit ist Spanien jedoch eine Ausnahme. Denn wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2017, dass der größte Teil der Rüstungsexporte europäischer Unternehmen an Staaten außerhalb der EU geht. Nur knapp ein Viertel der Rüstungsexportgenehmigungen 2017 entfallen auf Exporte an andere EU Staaten (2016 waren es sogar nur 16 Prozent). Selbst wenn man die hohen französischen Werte heraus rechnet, kommt man trotzdem nur auf einen Anteil von knapp 47 Prozent für den Export in andere EU-Staaten. Ein Großteil geht also an Empfänger außerhalb der EU.

**Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen
Rüstungsausfuhren für 2017⁶² (Angaben in Mio. Euro)**

	Gesamtvolumen aller Rüstungsexporte (1)	Ausfuhren an EU- Mitgliedsstaaten (2)	Anteil der Ausfuhren an EU-Mitgliedsstaaten in Prozent (1/2)
Belgien	645	114	17,7
Bulgarien	1.389	80	5,8
Dänemark	205	4	2,0
Deutschland	6.242	1.483	23,8
Estland	64	5	8,4
Finnland	196	58	29,4
Frankreich	102.224	13.455	13,2
Griechenland ⁶³	-	-	-
Irland	25	3	12,7
Italien	9.514	3.304	34,7
Kroatien	453	20	4,4
Lettland	89	0	0
Litauen	60	76	12,4
Luxemburg	2	0	0
Malta	1	0	0
Niederlande	683	243	35,6
Österreich	2.006	114	5,7
Polen	1.081	220	20,4
Portugal	59	16	26,1
Rumänien	264	58	22,0
Slowakei	229	92	40,4
Slowenien	51	141	27,8
Spanien	21.085	17.856	84,7
Schweden	863	353	40,9
Tschechien	509	2	0,4
Ungarn	584	196	33,5
Vereinigtes Königreich	7.549	1.042	13,8
Zypern	0	0	0
Gesamt	156.073	38.740	24,8

⁶² Ebd.

⁶³ Griechenland hat für den 20. Jahresbericht der EU keine Daten zu seinen Rüstungsexporten geliefert.

6.2 Die neuen Rahmenbedingungen für eine europäische Rüstungsexportpolitik

(6.04) Seit 2016 bemühen sich die Staaten der Europäischen Union, die Rüstungskooperation innerhalb der Union voranzutreiben und Rüstungskooperation zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu intensivieren. Von daher gilt es abzuschätzen, welche Folgen diese Rüstungskooperation für eine restriktive europäische Rüstungsexportpolitik⁶⁴ haben könnte und darzustellen, welche Bemühungen im Rahmen der EU unternommen werden, diesem selbstgesetzten Ziel gerecht zu werden. Bis 2016 war es Konsens innerhalb der EU, dass Ausgaben für Militär und Verteidigung gemäß Art. 41, Abs.2 des Lissabon-Vertrages nicht aus dem EU-Haushalt finanziert werden dürfen.⁶⁵ Nachdem aus dem EU-Haushalt 2014-2021 bereits Mittel für Sicherheitsforschung bereitgestellt wurden, ist es seit 2016 erstmals möglich, auch Mittel für die Ausbildung und Ausrüstung von Armeen in Drittländern aus EU-Geldern zu finanzieren. Die Bestimmungen für den Haushaltstitel „Instrument für Stabilität und Frieden“ (IcSP) wurden 2016 dahingehend erweitert.⁶⁶ Mit den Vereinbarungen über den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF)⁶⁷ und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) 2016 wurden für die Jahre 2017 bis 2020 für Rüstungsforschung und Rüstungsproduktion über eine halbe Milliarde Euro eingeplant.⁶⁸ Auch künftig werden von der EU Mittel für Rüstungsentwicklung, Rüstungsproduktion und für die Ausstattung strategischer Partner („Ertüchtigung“) ausgegeben werden. Zu nennen sind hier insbesondere der Mittelfristige Finanzrahmen der EU (Multiannual Financial Framework; MFF) für die Jahre 2021 bis 2027 sowie die sogenannte Friedensfazilität (European Peace Facility; EPF), die außerhalb des Mittelfristigen Finanzrahmens und zusätzlich zu dessen Volumen

⁶⁴ Wenn hier von europäischen Rüstungsexporten die Rede ist, dann sind damit pragmatischer Weise Rüstungsexporte von EU-Staaten gemeint, wohl wissend, dass die EU nicht mit Europa gleichzusetzen ist. Für andere europäische Räume, wie beispielsweise den Council of Europe oder die OSZE steht die Frage der Rüstungskooperation und damit einer gemeinsamen Regelung von Exporten nicht auf der Tagesordnung.

⁶⁵ Vgl. REB 2017, 97f. Ein Rechtsgutachten von Andreas Fischer-Lescano (Universität Bremen) stellt die Unrechtmäßigkeit des EDF fest. Vgl. Fischer-Lescano, Andreas, Rechtsfragen der Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF). Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion der GUE/NGL im EP, abrufbar unter <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/12113.rechtsgutachten-bestatigt-europaischer-verteidigungsfonds-ist-illegal.html> (14.10.2019).

⁶⁶ Vgl. REB 2017, 91. Allerdings stellte bereits der Europäische Rechnungshof 2018 fest, dass für die Vergabe der Mittel zur „Ertüchtigung“ keine Kriterien vorliegen.

⁶⁷ Vgl. zu Detailfragen European Network Against Arms Trade, All you want to know about the EU Defence Fund, and why this is not good for peace nor for jobs & growth, abrufbar unter: http://enaat.org/wp-content/uploads/2019/07/2019.07.12_ENAAT_OnlineTool_DefenceFund_version05.pdf (23.11.2019).

⁶⁸ Vgl. REB 2017, 99f.

aufgebracht werden wird. Darüber hinaus haben insbesondere Deutschland und Frankreich im Rahmen des Aachener Vertrages eine verstärkte Rüstungskoooperation vereinbart, die eine restriktive Rüstungsexportpolitik gefährden könnte.⁶⁹

Instrument der EU	2021-2027
Mittelfristige Finanzplanung (MFF) insgesamt	1.324 Mrd. Euro (geplant)
Im Budget des MFF: Europäischer Verteidigungsfond (EDF) ⁷⁰	13 Mrd. Euro, davon für Forschung: 4,1 Mrd. Euro für Entwicklung: 8,9 Mrd. Euro
Im Budget des MFF: Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI)	89 Mrd. Euro
davon für Instrument für Stabilität und Frieden (IcSP)	3 Mrd. Euro
<i>Außerhalb des MFF:</i> Europäische Friedensfazilität (EPF)	10,5 Mrd. Euro

Der Haushalt der EU 2021-2027

(6.05) Über den neuen MFF, der als Haushalt der EU fungiert, laufen derzeit noch die Verhandlungen zwischen dem Rat, der Kommission und dem EP. Er soll einen Gesamtumfang von 1,324 Milliarden Euro aufweisen. Die Verhandlungen sollten bis Sommer 2019 abgeschlossen sein, verzögern sich aber durch die Neubestellung der EU-Kommission und die Wahl zum EP. Ihr Abschluss wird nun für das Frühjahr 2020 erwartet. In diesem neuen Haushaltsplan sind für den EDF 13 Mrd. vorgesehen, von denen 4,1 Mrd. für die Rüstungsforschung und 8,9 Mrd. für die Rüstungsbeschaffung ausgegeben werden sollen. Diese Mittel werden über PESCO den EU-Staaten bei

⁶⁹ Vgl. hierzu Kapitel 5.1 Umgang mit Kooperativer Rüstungsproduktion

⁷⁰ Für 2017-2020 wurden 590 Mio. Euro bereitgestellt, davon 90 Mio. Euro für Forschung und 500 Mio. Euro für Rüstungsentwicklung.

Kooperationsprojekten zugänglich gemacht.⁷¹ Für das „Instrument für Stabilität und Frieden“ waren zunächst eine Mrd. Euro (2014-2020: 2,4 Mrd. Euro) vorgesehen. Nach Einsprüchen aus dem Parlament und nach Protesten zivilgesellschaftlicher Gruppen sind drei Mrd. Euro veranschlagt. Aus diesem Instrument können aber auch weiterhin „Ertüchtigungsmaßnahmen“ finanziert werden, da die Bemühungen scheiterten, den entsprechenden Artikel 9 zu streichen. Enthalten ist jedoch wenigstens ein Hinweis auf den Gemeinsamen Standpunkt und die Dual-Use-Güter-Verordnung der EU.

Aufgrund von Kritik aus der Zivilgesellschaft wurde in die Verordnung zum EDF auch ein Artikel (Art. 7) zur ethischen Prüfung von Rüstungsprojekten aufgenommen. Das European Network Against Arms Trade (ENAAAT) als NGO, in der Initiativen zusammengefasst sind, die sich kritisch mit dem Thema Rüstungsexport befassen, sieht diese Prüfung jedoch nicht als transparent und glaubwürdig an, da sie sich nicht auf alle Projekte zu jedem Stadium beziehen muss, sondern die Industrie vor Projektbeginn ihre eigenen Projektvorschläge selbst bewertet. Ein einmal laufendes Projekt scheint dann nicht mehr gestoppt werden zu können.

Die Europäische Friedensfazilität

(6.o6) Die Europäische Friedensfazilität (European Peace Facility, EPF), die die Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, bereits im Dezember 2017 im Hinblick auf die anstehenden Haushaltsverhandlungen vorgeschlagen hat, soll es laut Mogherini erlauben: „...to be much more efficient in planning and developing our military missions, but also to support our partners in dealing with our shared security challenges.“ – und es damit ermöglichen, die Restriktionen des Art. 41, Abs. 2 des Lissabon-Vertrages zu beachten, und dennoch alle GASP-Aktionen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Implikationen zu finanzieren. Die EPF soll für die Jahre 2021-2027 einen Umfang von 10,5 Mrd. Euro haben. Das Besondere daran ist, dass dieses Programm außerhalb des EU-Haushaltsplans angesiedelt sein soll und sich

⁷¹ Zu den Projekten im Einzelnen siehe Europäische Kommission, Europäischer Verteidigungsfonds, Brussels, 19. März 2019, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_de (14.10.2019) und Jürgen Wagner, PESCO Rüstungsprojekte. Runde Zwei auf dem Weg zur Europäischen Rüstungsunion, Tübingen: Informationsstelle Militarisierung e.V., 2018 (IMI-Analyse 2018/25). Bedeutsam sind hier die Verpflichtungen, die Staaten bei einer Kooperation im Rahmen von PESCO eingehen (Aufrüstung; 20% der Militärausgaben für Investitionen), und die Entscheidungsregeln, die zum einen nur den Projekt-Ländern eine Mitsprache über die Verwendung der Mittel einräumen, obwohl es Mittel aus dem EU-Haushalt sind, und die zum anderen Deutschland und Frankreich faktisch ein Veto-Recht einräumen. Außerdem wurde ein Evaluationsmechanismus durch die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) eingerichtet mit dessen Hilfe geprüft werden soll, ob Staaten ihren Rüstungsverpflichtungen nachkommen.

damit der Kontrolle und Beobachtung durch das EP entzieht. Finanziert werden soll die EPF durch Beiträge der Mitgliedstaaten nach dem üblichen Verteilungsschlüssel. Die EPF lehnt sich an den Althena-Mechanismus und die Afrikanische Friedensfazilität an. Allerdings übersteigt das für die EPF vorgesehene Volumen das der bereits etablierten Fördertöpfe um ein Vielfaches. Wurden in 14 Jahren für die Afrikanische Friedensfazilität zwischen 2004 und 2017 2,7 Mrd. Euro und für die Maßnahmen unter dem Althena-Mechanismus 2016 und 2017 70 Mio. bzw. 61 Mio. Euro⁷² ausgegeben⁷³, so sind künftig jährlich 1,47 Mrd. Euro und eine deutliche Ausweitung der möglichen militärischen Unterstützungsmaßnahmen vorgesehen. In einem Dokument des Europäischen Auswärtigen Dienstes heißt es dazu: „Die Europäische Friedensfazilität wird die gemeinsamen Kosten von militärischen Operationen und Missionen der EU tragen und ermöglichen, die Partner weltweit zu unterstützen. Durch die Fazilität werden Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten militärischer Akteure und die Bereitstellung von Ausbildung, Ausrüstung und Infrastruktur möglich gemacht.“⁷⁴

Verstärkte Rüstungskooperation zwischen den EU-Staaten

(6.07) Angesichts der ins Astronomische wachsenden Entwicklungskosten werden im europäischen und zum Teil auch im NATO-Rahmen größere Rüstungsprojekte wie das sog. Future Combat Air System (FCAS als Nachfolger für den Eurofighter) oder der Euro Main Battle Tank (EMBT als Nachfolger für den Leopard) zunehmend im kooperativen Verbund zwischen verschiedenen Ländern, Regierungen und Unternehmen entwickelt, produziert und vermarktet. Auch die Programme im Rahmen der PESCO dienen dazu. Als prominentester Fall der letzten Zeit ist die bilaterale deutsch-französische Rüstungskooperation anzusehen, die in den „Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration“ (Aachener Vertrag) und die daraus folgende deutsch-französische Vereinbarung zur Ausgestaltung der Exportregeln mündete. Derartige zwischenstaatliche Rüstungsprojekte basieren in der Regel auf zwischenstaatlichen regierungsamtlichen Verträgen (in Deutschland: oft BMVG, nach Abstimmung mit den Ressorts des Bundessicherheitsrates und dem bzw. den anderen EU-MS). Diese Verträge (oft VS-geheim) beinhalten Lieferzusagen und Schadensersatzregelungen. Hierbei lassen sich drei Formen von Kooperationen unterscheiden: (a) Als *Gemeinschaftsprogramme (GP)* werden dabei die bi-, tri- und

⁷² Siehe dazu Matthias Deneckere, The uncharted path towards a European Peace Facility, Maastricht/Brussels: European Centre for Development Policy Management 2019 (ECPDM Discussion Paper No. 248), S. 1.

⁷³ Also rein rechnerisch für beide Maßnahmen 258,3 Mio. Euro pro Jahr.

⁷⁴ Siehe European Union External Action, Fragen & Antworten: Die Europäische Friedensfazilität, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_de/47003/Fragen%20&%20Antworten:%20Die%20Europäische%20Friedensfazilität (14.10.2019).

multinationalen Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Rüstungsgüter bezeichnet. (b) *Regierungsamtlichen Kooperationen* sind Aufträge mit staatlicher Beteiligung zur Entwicklung oder Fertigung bestimmter Güter. (c) *Sonstige internationale Kooperationen* sind *private Projekte und Kooperationen* (sog. „Letter of Intent“, Lol-Projekte)⁷⁵. Hierbei kooperieren deutsche Unternehmen mit ausländischen Unternehmen zur Entwicklung oder Fertigung von Rüstungsgütern.

(6.o8) Für eine restriktive Rüstungsexportkontrollpolitik entscheidend ist in diesen Konstellationen die Frage, wer wann und mit welchen Rechten über die Vermarktung der in hocharbeitsteiligen Strukturen entstandenen Mischprodukten entscheidet. Für Deutschland ist dabei festzustellen, dass mit den überarbeiteten Politischen Grundsätzen⁷⁶ und der Vereinbarung im Rahmen des Aachener Vertrages neue Regelungen festgeschrieben wurden, die von der bislang geübten Praxis abweichen und auf ein Vetorecht im Falle einer Rüstungskooperation verzichten. Frankreich und Deutschland haben sich auf eine De-minimis-Grenze von 20 % verständigt, d.h. bis zu einem Wertanteil von einem Fünftel des Endprodukts könnte Deutschland als Komponentenzulieferer keine Einwendungen gegen Exportvorhaben des französischen Partners erheben. Einwände können nur geltend gemacht werden, wenn die Interessen oder die nationale Sicherheit des Kooperationspartners unmittelbar betroffen sind.

Bewertung

(6.o9) Diese hier vorgestellten Entwicklungen legen die Befürchtung nahe, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten eher von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik weg als auf sie hinbewegen. Diese Befürchtungen speisen sich zum einen aus der Regression, die im Hinblick auf die schwachen oder fehlenden Exportbeschränkungen bei Rüstungsprojekten im Rahmen von PESCO wie auch im bilateralen deutsch-französischen Rahmen zu beobachten sind. Zum Zweiten ist zu erwarten, dass mit der erheblichen Aufstockung der Mittel für „Ertüchtigung“ im MMF/ IcSP und durch die EPF, die ausdrücklich auch die Aus- und Aufrüstung von Drittländern vorsieht, auch die Rüstungsexporte steigen werden. Zum Dritten ist nicht erkennbar, dass Rüstungsexportkontrolle seitens der EU-Kommission Priorität genießt. Vielmehr erscheint Rüstungskooperation immer noch dem Imperativ der Steigerung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit von europäischen Rüstungsgütern verpflichtet, was in der Folge steigende Rüstungsexporte bedeutet. Die EU-Mitgliedstaaten sehen in Rüstungsexporten zudem eine Möglichkeit, Kosten für die nationalen

⁷⁵ Vgl. dazu ausführlicher Kapitel 5.1 Umgang mit kooperativen Rüstungsexportpolitik.

⁷⁶ Vgl. Kapitel 1 Schwerpunkt: Die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern.

Verteidigungsetats einzusparen. Angesichts von EPF, der Ausrichtung des EDF und von PESCO sowie der Umdefinition von Frieden und Sicherheit im Sinne einer militärgestützten Sicherheitspolitik, erscheint für die Zeit bis 2027 eine deutliche Zunahme der Rüstungsexporte aus der EU wahrscheinlich.

Diese Entwicklung wird auch durch die Regelungen gefördert, die für bilaterale Rüstungsk Kooperationen zwischen Deutschland und Frankreich gelten. Insbesondere die De-minimis-Grenze von 20 Prozent ermöglicht eine völlig neue Politik. Aus GKKE-Sicht ist ein derart hoher Wert unverantwortlich und untragbar, denn damit wäre eine weitgehende Aufgabe der bisherigen deutschen für den Drittlandsexport geltenden restriktiven Exportregeln verbunden, zumal eine unmittelbare Bedrohung der nationalen Sicherheit des Komponentenlieferlandes nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gegeben sein dürfte, die 20%-Grenze oft unterschritten ist oder durch Stückelung unterschritten wird. Die GKKE fordert deshalb auch bei Zulieferungen deutscher Komponenten in gemeinschaftlich hergestellte und entwickelte Rüstungsgüter ein uneingeschränktes Vetorecht für die deutsche Seite.

(6.10) Die GKKE wiederholt ihre Forderung aus früheren Berichten⁷⁷, zuerst eine Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer und nationaler Ebene vorzunehmen, bevor weitreichende Rüstungsk Kooperationen im Rahmen der EU vereinbart werden. Dabei muss sich die EU auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik verpflichten und die Kontrolle dafür institutionell neu ausgestalten. Außerdem wurde bereits im Bericht 2017⁷⁸ ausführlich auf die Rahmenbedingungen der neuen Sicherheitspolitik der EU mit den Zielen Strategische Autonomie, Konkurrenzfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie auf dem Weltmarkt und „Ertüchtigung“ von strategisch wichtigen Staaten und die Folgen dieser Politik im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und durch die Einrichtung des damals noch geplanten Europäischen Verteidigungsfonds eingegangen. In diesem Zusammenhang wurden der problematische Vergleich mit dem US-amerikanischen Rüstungshaushalt, den Prämissen für das Sicherheitsverständnis und die aus dieser Politik folgenden Probleme diskutiert. Dabei wurde insbesondere die Befürchtung geäußert, dass diese Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten eher darauf abzielen, eine weltmarktfähige europäische Rüstungsindustrie aufzubauen, die kaum Exportrestriktionen unterworfen sein soll. Diese Befürchtungen scheinen sich nun zu bewahrheiten.

(6.11) Die GKKE hält deshalb inhaltliche Präzisierungen und neue institutionelle Regelungen für eine restriktive Rüstungsexportpolitik für dringend geboten. Zwar gibt es mit dem Gemeinsamen Standpunkt 2008/944/ GASP der Mitgliedstaaten der EU für

⁷⁷ Vgl. REB 2017, 103; REB 2018, 108.

⁷⁸ Vgl. REB 2017, 90-106.

die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern⁷⁹ und durch die Mitgliedschaft aller EU-Staaten beim internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) für alle EU-Staaten völkerrechtlich verbindliche Vorschriften im Hinblick auf den Rüstungsexport. Allerdings legen die nationalen Regierungen diese Vorschriften unterschiedlich aus. Dazu kommt, dass die EU-Staaten über höchst verschiedene nationale Regelungen verfügen.

6.3 Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes der EU

(6.12) Eine Möglichkeit, inhaltliche Präzisierungen und institutionelle Regelungen vorzunehmen, war in den vergangenen Jahren mit der Überarbeitung des „Gemeinsamen Standpunktes für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärgütern und – technologie 2008/944/GASP“ gegeben. Die Staaten der Europäischen Union haben seit 2018 den Gemeinsamen Standpunkt überprüft und zum Teil neue Regeln für die Bewertung von Rüstungsexporten auf den Weg gebracht. Mit dem Beschluss vom 16. September 2019 hat der Europäische Rat den rund 1,5 Jahre dauernden Prozess der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zu einem Ende gebracht. Seit den 1990er Jahren mühen sich die EU-Mitgliedstaaten um eine Harmonisierung ihrer Rüstungsexportpolitik sowie um eine bessere Koordinierung und Abstimmung ihrer rüstungsexportpolitischen Interessen. Erstmals war 1998 der EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren auf den Weg gebracht worden, mit dem sich die EU-Staaten auf ein wenn auch nur politisch verbindliches Regelwerk geeinigt hatten. Dieses wurde mit dem Gemeinsamen Standpunkt am 8. Dezember 2008 in ein rechtlich verbindliches Regelwerk überführt. Bereits in den vergangenen zehn Jahren hat sich bei der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes etwas getan, so wurde beispielsweise ein Benutzerleitfaden erstellt, der ein gemeinsames Verständnis der acht Kriterien zur Regulierung europäischer Rüstungsexporte zum Ausdruck bringen sollte.

(6.13) Im Vergleich zur Überprüfung von 2012 gibt es bei der zweiten Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes einige Neuerungen. Eine Reihe von neuen internationalen Verträgen und Regelungen sind als Bestandteil mit in den Gemeinsamen Standpunkt der EU aufgenommen worden, etwa der Internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty - ATT) von 2014 oder die Nachhaltigen Entwicklungsziele (2030 Sustainable Development Goals – SDG) von 2015. Der überarbeitete Gemeinsame Standpunkt enthält außerdem eine Reihe neuer Transparenzmaßnahmen. So sollen EU-Mitgliedstaaten ihre jährlichen nationalen Rüstungsexportberichte bereits am 30. Juni des Jahres vorlegen. Die Berichte sollen Angaben zu den tatsächlichen Exporten, den erteilten Genehmigungen und den

⁷⁹ Siehe zum Überprüfungsprozess des Gemeinsamen Standpunktes Kapitel 6.3.

zahlenmäßigen Werten je Exportland beinhalten. Die konsolidierten Berichte sollten allesamt in eine Datenbank mit Suchfunktionen eingepflegt werden. Neuerungen finden sich auch in den Artikeln 1.1 und 1.2, beispielsweise, dass bereits erteilte Genehmigungen widerrufen werden sollen, sobald sich neue Informationen über das Empfängerland ergeben. In Artikel 15 findet sich jetzt auch der Hinweis, dass der Gemeinsame Standpunkt routinemäßig alle fünf Jahre (statt bisher alle drei Jahre) überprüft werden soll.

(6.14) Neben dem Europäischen Rat hat sich auch das Europäische Parlament intensiv mit Rüstungsexporten aus der EU befasst. Zum einen hat es in seiner Entschließung vom 14.11.2018⁸⁰ seine Absicht deutlich zum Ausdruck gebracht, die Bestimmungen des Gemeinsamen Standpunkts zu stärken und sogar zu erweitern.

Ausgewählte Feststellungen und Forderungen des EP zum Thema Rüstungsexportkontrolle (14. November 2018)

Feststellungen

I. in der Erwägung, dass derzeit **kein Mechanismus** für eine standardisierte und unabhängige Überprüfung und Berichterstattung in Bezug auf die Einhaltung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes existiert;

Q. in der Erwägung, dass in Artikel 10 des Gemeinsamen Standpunkts festgelegt ist, dass die Einhaltung der **acht Kriterien Vorrang** vor etwaigen wirtschaftlichen, sozialen, gewerblichen oder industriellen Interessen der Mitgliedstaaten hat;

Forderungen und Anregungen

5. nimmt zur Kenntnis, dass die Anwendung und Auslegung der acht Kriterien in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird; fordert eine **einheitliche, kohärente und koordinierte Anwendung der acht Kriterien** und eine vollständige Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts mit all seinen Verpflichtungen;

10. **kritisiert die systematische Nicht-Anwendung der acht Kriterien** durch die Mitgliedstaaten und die Tatsache, dass Militärtechnologie Bestimmungsorte und Endnutzer erreicht, die die im Gemeinsamen Standpunkt festgelegten Kriterien nicht erfüllen; wiederholt seine Forderung nach einer unabhängigen Bewertung der Einhaltung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts durch die Mitgliedstaaten; hält es für notwendig,

⁸⁰ Siehe dazu und im Detail: Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2018/2157(INI)).

eine **größere Konvergenz in der Anwendung der acht Kriterien** zu fördern; bedauert, dass es keine Bestimmungen zur Sanktionierung von Mitgliedstaaten gibt, die beim Erteilen von Genehmigungen die Einhaltung der acht Kriterien nicht vorab geprüft haben; fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, die Kohärenz bei der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zu verbessern, und empfiehlt ihnen, **Vorkehrungen für die Durchführung unabhängiger Kontrollen** zu treffen;

11. vertritt die Ansicht, dass **Ausfuhren nach Saudi-Arabien, in die Vereinigten Arabischen Emirate und an andere Mitglieder der von Saudi-Arabien geführten Koalition zumindest das Kriterium 2 verletzen**, da diese Länder, wie von den zuständigen Behörden der Vereinten Nationen festgestellt wurde, in schwerwiegende Verstöße gegen das humanitäre Recht verwickelt sind...

12. hält es für erforderlich, einen Prozess zur Schaffung eines Mechanismus einzuleiten, mit dem Mitgliedstaaten, die den Gemeinsamen Standpunkt nicht befolgen, **sanktioniert** werden;

18. schlägt vor, nach Möglichkeiten zu suchen, wie die EU die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts unterstützen kann, insbesondere durch die Bereitstellung von Informationen in der Risikobewertungsphase, Kontrollen der Endnutzer, Ex-ante-Überprüfungen des Versands sowie durch die Bereitstellung einer regelmäßig **aktualisierten Liste der Drittländer**, welche die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts erfüllen;

19. ...betont in diesem Zusammenhang, dass die durch das neu eingerichtete EDIDP und den zukünftigen Verteidigungsfonds finanzierten Projekte den Kontroll- und Berichterstattungsmechanismen/-regelungen der Einzelstaaten und der EU genügen und **voller parlamentarischer Kontrolle** unterworfen werden müssen; vertritt die Ansicht, dass die vorgeschlagene Europäische Friedensfazilität ebenfalls einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden muss;

23. betont, dass das Ziel einer größeren Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Verteidigungssektors die Anwendung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts nicht beeinträchtigen darf, da diese **Kriterien Vorrang vor etwaigen wirtschaftlichen, gewerblichen, sozialen oder industriellen Interessen der Mitgliedstaaten** haben;

28. ersucht die Mitgliedstaaten und den EAD, eine besondere Strategie auszuarbeiten, damit Hinweisgeber förmlich geschützt werden, die Praktiken von Einrichtungen und Unternehmen der Rüstungsindustrie melden, die gegen die Kriterien und Grundsätze des Gemeinsamen Standpunkts verstoßen;

29. fordert darüber hinaus **die Ausweitung bzw. Anwendung der acht Kriterien** auch auf den Transfer von Militär-, Sicherheits- und Polizeipersonal, auf rüstungsexportbezogene Dienstleistungen, Know-how und Ausbildung, Sicherheitstechnologie und auf private Militär- und Sicherheitsdienste;

31. fordert die Mitgliedstaaten und den EAD auf, ein **neues Kriterium** zum gemeinsamen Standpunkt hinzuzufügen, damit bei der **Vergabe von Lizenzen** sichergestellt wird, dass das Korruptionsrisiko bei Ausfuhren ausreichend berücksichtigt wird;

(6.15) Zum anderen aber ist es dem Europäischen Parlament bei den Beratungen über den EDF und den MFF nicht gelungen, diese Haltung in praktische Beschränkungen umzusetzen (Stand: September 2019). Vielmehr hat das Parlament auf ein Mitspracherecht bei der Vergabe der 13 Mrd. Euro für den EDF verzichtet. Im Hinblick auf die Regelung von Rüstungsexporten konnte weder ein Hinweis auf den Gemeinsamen Standpunkt noch die Regelung durchgesetzt werden, dass die EU-Kommission das Recht haben sollte, gegen den Export von Lizenzen für Militärtechnologie Einspruch zu erheben, die mit Hilfe von EDF-Mitteln entwickelt worden waren. Die Ausfuhr von Rüstungstechnologie liegt nun völlig im Ermessen der PESCO-Staaten.

Bewertung

(6.16) Die GKKE hatte im Bericht von 2018 zwei zentrale Ziele für den Überprüfungsprozess avisiert: Zum einen hätten die Kriterien geschärft werden müssen, zum anderen hätten die institutionellen Rahmenbedingungen verbessert werden sollen. So hätten beispielsweise für den Export von Klein- und Leichtwaffen strengere Maßstäbe angelegt werden können, hierzu hätte auch die Selbstverpflichtung der EU-Staaten gehören können, sogenannte Post-Shipment-Kontrollen vor Ort durchzuführen. Zentrale Konzepte des Gemeinsamen Standpunktes bleiben weiterhin unzureichend definiert, etwa wann und wie ein „eindeutiges Risiko“ im Sinne einer Verletzung des humanitären Völkerrechts festgestellt werden kann. Eine weitere Schwachstelle des Gemeinsamen Standpunktes bleibt es, dass die Kriterien fünf bis acht wesentlich schwächer formuliert sind. Auch die von vielen auf institutioneller Ebene als notwendig erachtete Einführung eines „peer-review“-Mechanismus, mit dem eine einheitliche Auslegung der Kriterien erreicht werden könnte, blieb aus. Allein in Sachen Transparenz ist etwas erreicht worden – allerdings bleibt abzuwarten, ob die EU-Mitgliedstaaten sich an das Abgabedatum der jährlichen Berichte vom 30. Juni in der Praxis auch wirklich halten werden. Auch das Europäische Parlament konnte trotz seiner konkreten Vorschläge vom November 2018 seinen Einfluss nicht geltend machen, sondern nahm eine Selbstbeschränkung und Selbstentmachtung hin, als es um konkrete Regelungen und um entsprechende Konflikte mit der Kommission und den Mitgliedstaaten ging. Dies

ließ den EP-Abgeordneten der Grünen, Reinhard Bütikofer, bereits im Februar 2019 von „einer weitgehenden Kapitulation der Parlamentsseite“⁸¹ sprechen.

(6.17) Die GKKE stellt deshalb insgesamt eine weitgehende Stagnation bei allen Bemühungen innerhalb der EU fest, die selbst gegebenen Maßstäbe des Gemeinsamen Standpunktes entscheidend zu verschärfen und zu vereinheitlichen sowie neue institutionelle Regelungen für Monitoring und Sanktionen vorzuschlagen. Daraus ergibt sich eine als dramatisch zu charakterisierende Diskrepanz: während auf der einen Seite eine Regression von restriktiven Regelungen im Zuge der verstärkten Rüstungskooperation zu beobachten ist, besteht auf der anderen Seite eine Stagnation im Hinblick auf inhaltliche und institutionelle Regelungen zur Stärkung der Rüstungsexportkontrolle. Die EU wird damit ihrem Anspruch, eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu betreiben, nicht gerecht.

6.4 Institutionelle Vorschläge für eine restriktive Europäische Rüstungsexportpolitik

(6.18) Die GKKE erkennt nicht, dass der rechtliche wie institutionelle Spielraum für Neuregelungen in der Rüstungsexportkontrolle begrenzt ist. Dennoch werden nachstehend einige Vorschläge vorgestellt, die eine mittelfristige Aussicht auf Verwirklichung haben könnten und die sich die GKKE als erste Schritte zu einer neuen EU-Politik zu eigen macht und deshalb deren Umsetzung empfiehlt.⁸² Dabei geht die GKKE davon aus, dass es absehbar weder wünschenswert noch realistisch ist, zu einer vergemeinschafteten Rüstungsexportpolitik⁸³ zu kommen, die durch die EU-Kommission unter Beteiligung des EP gesteuert wird. Nicht realistisch ist diese Option, weil es keine Anzeichen dafür gibt, dass es zu einer Aufhebung des Art. 346 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kommen wird, in dem die Souveränität der Mitgliedstaaten für die Sicherheitspolitik festgeschrieben ist. Obwohl eine vergemeinschaftete Politik auf den ersten Blick zu einer kohärenten EU-Politik führen könnte, ist von einer Vergemeinschaftung auch keine Verbesserung hin

⁸¹ Vgl. Reinhard Bütikofer, #130 Friedensnobelpreisträger EU bastelt einen Europäischen Verteidigungsfonds, 26. Februar 2019, abrufbar unter <https://reinhardbuetikofer.eu/2019/02/26/friedensnobelpreistraeger-eu-bastelt-einen-europaeischen-verteidigungsfonds-buetis-woche/> (14.10.2019).

⁸² Die nachstehenden Überlegungen basieren zum größten Teil auf der Arbeit von Charlotte Kehne, Rüstungsexportkontrolle in Europa – Quo Vadis? Vorschläge zur Ausgestaltung orientiert an einer Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung, Tübingen 2019 (unveröff. Masterarbeit), Kap. 6.

⁸³ Damit sind Vorschläge für eine unabhängige Europäische Rüstungsexportkontrolle und die Einrichtung einer Generaldirektion Rüstungsexportkontrolle mit rechtlicher Unabhängigkeit wie die Generaldirektion Wettbewerb zurückzustellen.

zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik der EU zu erwarten. Solange die EU-Kommission vorwiegend industriepolitisch orientiert ist und solange die Kompetenzen diffus verteilt sind und sich deshalb keine klaren politischen Verantwortlichkeiten identifizieren lassen, würde das Ziel eher konterkariert werden.

(6.19) Die hier unterbreiteten Vorschläge betreffen nicht die Ausgestaltung und Erweiterung der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes, obwohl eine schärfere Fassung und höhere Verbindlichkeit dieser Kriterien dringend notwendig ist. Sie konzentrieren sich vielmehr auf die Ausbildung einer institutionellen Kohärenz für ein EU-Rüstungsexportkontroll-Regime.⁸⁴ Sie zielen darauf ab, politische Wirkung durch eine Rechtfertigungs- und Begründungspflicht zu schaffen sowie über das Verfahren von öffentlichem „naming und shaming“ soziale Sanktionen zu erzeugen, um so die Einhaltung des Gemeinsamen Standpunktes zu befördern. Dies soll erreicht werden durch ein verstärktes Zusammenspiel der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente sowie zivilgesellschaftlicher Akteure. Voraussetzung dafür aber ist, die Transparenz über die Umsetzung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zu erhöhen. Die wenigen Verbesserungen, die bei der Überarbeitung des Gemeinsamen Standpunktes durch Rat und COARM 2019 erreicht werden konnten⁸⁵, gehen in diese Richtung.

Ausgangspunkt des hier vorgeschlagenen Systems ist der Grundsatz, Rüstungsexporte an Nicht-EU-Staaten grundsätzlich zu untersagen.⁸⁶ Unter welchen Bedingungen und mit Hilfe welcher Verfahren sind dann Ausnahmen zulässig? Beliefert werden können Staaten nur dann, wenn sie den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes entsprechen. Dies führt zu dem Vorschlag einer „Weißen Liste“, wie sie – allerdings anders ausgestaltet – im Rahmenabkommen LOI schon zu Beginn des Jahrtausends vorgesehen war. Die „Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie“ (Letter of Intent, LOI)⁸⁷, die als Rahmenabkommen im Jahr 2000 abgeschlossen und 2001 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass sich die Vertragsparteien vorab auf eine gemeinsame Liste von Ländern einigen („Weiße Liste“) (Art. 13), in die Exporte möglich sein sollen. Darüber hatten sich Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Italien und Spanien im Falle eines Rüstungsexports aus gemeinsamen Projekten geeinigt. In die Kriterien für solche

⁸⁴ Vgl. dazu: Charlotte Kehne, Rüstungsexportkontrolle in Europa – Quo Vadis? Vorschläge zur Ausgestaltung orientiert an einer Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung, Tübingen 2019 (unveröff. Masterarbeit), Kap.6.2.

⁸⁵ Vgl. Kapitel 6.3.

⁸⁶ Dies könnte durch eine „presumption of denial“ im Gemeinsamen Standpunkt festgeschrieben werden.

⁸⁷ Vgl. dazu: Michael Brzoska/Hartmut Kühle, Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, 2002 (BICC paper No.19, Februar 2002), S. 16-21.

Länder sind die europäischen und internationalen Standards einzubeziehen, allerdings auch Verteidigungsinteressen, was den Erhalt einer rüstungsindustriellen Basis einschließt. Sollten Veränderungen in einem Land eintreten, so kann dieses nach einer drei monatigen Prüfphase mit Moratorium auch von der Liste wieder gestrichen werden. Da das LOI-Rahmenabkommen in seiner Zielsetzung auf Rüstungskooperation und -export und nicht auf Kontrolle abhebt, weist es einige Schwachstellen auf. Zum einen entsprachen die Regelungen nicht den damaligen Grundsätzen der Bunderegierung (2000), zum Zweiten sollten die Vorschläge für die Länder der Weißen Liste von der Rüstungsindustrie kommen und geheim bleiben und zum Dritten bedeutete die Weiße Liste einen riskanten Kompromiss, der nationale Restriktionen aufweicht oder einem Veto-Land großen Einfluss zuspricht. Ersteres ist dann der Fall, wenn Länder in die Weiße Liste aufgenommen werden, die aufgrund von nationalen Kriterien nicht beliefert werden dürften. Die Listen-Entscheidung kann so eine Aufweichung der restriktiveren nationalen Kriterien bewirken. Es ist jedoch nicht bekannt, ob dieses Modell einer Vorab-Regelung von Exportfragen in Form einer Weißen Liste schon einmal in den letzten 18 Jahren angewandt wurde.

(6.20) Anders als dieses erste Modell einer „Weißen Liste“ befürwortete die GKKE das Konzept einer „Weißen Liste“, bei dem der Rat einstimmig nach Vorarbeit von COARM die Länder der „Weißen Liste“ beschließt. Zudem sollte eine regelmäßige Aktualisierung dieser Liste möglich sein, was aber auch bedeuten kann, Länder von dieser Liste wieder zu streichen. Hier könnte auf den LOI-Mechanismus zurückgegriffen werden, der bei notifizierten Bedenken eines Mitgliedstaates ein dreimonatiges Moratorium vorsieht, bis eine Prüfung erfolgt und ein Beschluss gefasst ist. Eine Streichung muss auch mit dem Aussetzen oder gar Widerruf von Genehmigungen einhergehen. Sollte ein Staat dennoch eine Lieferung an einen Staat, der nicht auf der Weißen Liste aufgeführt ist, vorsehen (Nicht-Weiße-Liste-Staat; NWL), so hätte er dies anhand der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes in COARM oder auf Antrag eines Mitgliedstaates im Rat zu begründen. Dies würde der Logik von Artikel 9 des gemeinsamen Standpunkts entsprechen, dass gegebenenfalls der Rat dies beurteilt. Im Rat sollte es auf alle Fälle dann behandelt werden, wenn bereits ein gleichartiger Export von einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt worden war.⁸⁸ Die Studie von Kehne schlägt weiterhin vor, über das bestehende Online-System diesen Sachverhalt und die Begründungen für die Lieferung an den NWL-Staat, aber auch die Begründungen für Ablehnungen allen Mitgliedstaaten und damit befassten EU-Institutionen (COARM und dem Unterausschuss des EP) mitzuteilen.

⁸⁸ Dies ist über den denial notification mechanism feststellbar.

Damit würde an Art. 13 der Dual-Use-Verordnung⁸⁹ angeknüpft. Einzuschließen in diesen Informationsaustausch wären auch informelle Ablehnungen sowie die Begründungen für das Aussetzen oder die Rücknahme einer Genehmigung. Was die Risikobewertung zukünftiger Exportentscheidungen betrifft, so könnte insbesondere dem Europäischen Auswärtigen Dienst, aber auch anderen EU-Institutionen, hier eine zentrale Rolle zufallen, indem sie gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten entsprechende Informationen zur Einhaltung des Endverbleibs und der Einschätzung der Menschenrechts- und Sicherheitslage im oben genannten Online-System allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Auch hier könnte wieder auf Erfahrungen im Dual-Use-Bereich zurückgegriffen werden. Zu erhoffen ist, dass sich aufgrund dieser durch die neuen Verfahren initiierten Dynamiken mittelfristig die inhaltliche Kohärenz bei der Anwendung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts erhöht. Auf die Vorteile einer solchen Weißen Liste weist Mutschler hin, wenn er schreibt: „Für die Rüstungsindustrie würde sie bedeuten, auf einige Absatzmärkte zu verzichten, dafür aber die immer wieder geforderte langfristige Planungssicherheit zu erhalten. Zudem könnten die zur eigenen Sicherheit für notwendig erachteten rüstungstechnischen Kernfähigkeiten in der EU gehalten werden, ohne dass dies zu Lasten von Frieden und Menschenrechten außerhalb Europas geht.“⁹⁰ Für die EU-Mitgliedstaaten bedeutet eine solche Weiße Liste zugleich auch, nicht mehr diplomatisch erpressbar und gegeneinander ausspielbar zu sein. Zugleich würde eine Weiße Liste dokumentieren, dass die EU als ein ernstzunehmender politischer Akteur zu verstehen ist, der dem Frieden und den Menschenrechten weiterhin verpflichtet bleibt.

(6.21) Die bisherigen Vorschläge stellen die Institutionen in den Mittelpunkt, in denen die Mitgliedstaaten das Sagen haben. Um jedoch eine stärkere demokratische Kontrolle zu gewährleisten und die Öffentlichkeit über die Rüstungsexportpolitik informiert zu halten, ist zum einen viel mehr Transparenz gefordert und zum anderen das EP stärker einzubeziehen. Die Transparenz ist durch ein einheitliches und zeitnahes Berichtssystem zu gewährleisten. Das EP könnte sich die Aufgabe vornehmen, eine Blaupause für den jährlichen COARM-Bericht zu erstellen, um deutlich zu machen, welche Informationen es benötigt, um eine Kontrollfunktion auch ausüben zu können. Dabei kann dem EP nicht die Funktion einer

⁸⁹ Vgl. Europäischer Rat, Verordnung (EG) Nr. 428/2009 DES RATES vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02009R0428-20140702> (14.10.2019).

⁹⁰ Max Mutschler, Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und in Europa. Eüstungstechnische Kernfähigkeiten erhalten, ohne dass diese zu Lasten von Menschenrechten gehen, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 12/2019).

Genehmigungsbehörde zufallen. Ähnlich wie für Deutschland vorgeschlagen⁹¹ sollte es aber eine nachlaufende Funktion in dem Sinne einnehmen, die Entscheidungen der Staaten zu bewerten und damit eine Wirkung auf künftige Entscheidungen auszuüben. Dies könnte dadurch gewährleistet werden, dass das EP sich zur Aufgabe macht, ebenfalls über die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts zu wachen. Dazu wäre es sinnvoll, einen Unterausschuss zum Thema Rüstungsexportkontrolle im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten zu bilden. Dies hätte nicht nur den Vorteil, den Hauptausschuss zu entlasten, sondern würde es dem EP auch ermöglichen, in einen institutionalisierten Austausch mit COARM einzutreten. Dazu kann ein auf den bisherigen Entschlüssen aufbauender jährlicher eigener Bericht⁹² beitragen, mit dem auf den von COARM erstellten Rüstungsexportbericht mit einer Stellungnahme des EP reagiert wird. Dabei wären insbesondere die von COARM zu übermittelnden und auf der Ratsebene vorzutragenden Begründungen für Genehmigungen von Exporten in NWL-Staaten zu kommentieren. Im Sinne eines institutionell verankerten Austausches wäre es dann geboten, dass COARM auf den EP-Bericht antworten muss.

(6.22) Zwar nimmt das EP schon jetzt Stellung zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts, verfasst jedoch nicht immer einen Bericht dazu. Außerdem wäre es sinnvoll, wenn sich das EP auf ein beratendes Gremium stützen könnte, das neben EP-Abgeordneten auch Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten, aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft umfassen würde. Damit wäre es auch möglich, weiterführende Vorschläge zur Stärkung der Rüstungsexportkontrolle in den EP-Bericht aufzunehmen. Ein eigener Bericht des EP könnte dazu führen, die Staatenpraxis im Sinne einer restriktiven Rüstungsexportpolitik zu ändern, anzugleichen und fortzuentwickeln. Schließlich böte die Bildung eines Unterausschusses des EP auch die Möglichkeit, den Prozess des Nachdenkens über einen Abbau von Überkapazitäten in der europäischen Rüstungsindustrie einzuleiten. Kehne schlägt dazu ein Austauschforum vor, „in dem sich VertreterInnen aller EU-Instrumente, welche die Stärkung der wehrtechnischen Basis Europas zum Ziel haben mit VertreterInnen der COARM-Gruppe sowie des vorgeschlagenen Unterausschusses“⁹³ treffen und eine Debatte zu führen versuchen, wie der Gemeinsame Standpunkt durch Konversions-Förderung gestärkt werden kann. Erst dann würde die Diskrepanz abgemildert werden, die heute durch die finanzstarke EU-Förderung der Rüstungswirtschaft einerseits und die fehlende

⁹¹ Siehe REB 2017 und die Ausführungen zu einem Rüstungskontrollexportgesetz.

⁹² Der Bericht sollte außerhalb der Quote der begrenzten Anzahl von Initiativberichten liegen, die jeder Ausschuss pro Legislatur vorlegen darf. Wenn der Bericht hiervon ausgenommen wäre, könnte er zu einem Automatismus werden.

⁹³ Charlotte Kehne, Rüstungsexportkontrolle in Europa – Quo Vadis? Vorschläge zur Ausgestaltung orientiert an einer Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung, Tübingen 2019 (unveröff. Masterarbeit), S. 89f.

institutionelle Ausgestaltung einer restriktiven Rüstungsexportpolitik durch die EU andererseits besteht.

6.5 Zivilgesellschaftliche Proteste und Gerichtsverfahren in Europa gegen Waffenlieferungen an Kriegsparteien im Jemenkonflikt

(6.23) Eine Mehrheit der deutschen Öffentlichkeit ist gegen Rüstungsexporte, vor allem dann, wenn solche Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktregionen gelangen. Laut einer von Greenpeace in Auftrag gegebenen repräsentativen Umfrage durch die Emnid-Tochter Kantar bleibt die Mehrheit der Deutschen rüstungsexportavers. 29 Prozent der Deutschen sind der Meinung, deutsche Kriegswaffen und Rüstungsgüter sollten generell nicht mehr an andere Länder verkauft werden. 62 Prozent verlangen Einschränkungen, wie etwa dass die Empfängerstaaten keine Menschenrechtsverletzungen begehen (54 Prozent) oder nicht in Kriege verwickelt sind (41 Prozent) oder Waffen und Rüstungsgüter nur an EU- und NATO-Staaten gehen (34 Prozent). Große Teile der deutschen Bevölkerung (81 Prozent) sprechen sich etwa gegen Rüstungsexporte an Saudi-Arabien und seine Verbündeten im Jemen-Krieg aus.⁹⁴ Blickt man über den deutschen Tellerrand, so zeigte sich gerade im vergangenen Jahr, dass sich auch in zahlreichen anderen europäischen Staaten der zivilgesellschaftliche Protest gegen Rüstungsexporte formiert hat. Dabei kam der sichtbarste Widerstand von eher unerwarteter Seite – so waren es in Frankreich und Italien die Hafenarbeiter, die sich weigerten, Waffen und andere Rüstungsgüter auf Schiffe der saudi-arabischen Bahri-Linie zu laden, da zu befürchten stand, dass diese im Jemenkrieg eingesetzt werden würden.

(6.24) Seit Beginn des Jemenkrieges haben die insgesamt sechs 225 Meter langen Roro-Frachtschiffe der Bahri Linie, die unter saudi-arabischer Flagge fahren, regelmäßig Waffen und Munition in den USA, Kanada, aber auch in europäischen Häfen geladen. Nicht-Regierungsorganisationen wie Amnesty International werfen europäischen Staaten vor, sich nicht an die Kriterien des EU Gemeinsamen Standpunktes von 2008 oder auch an den internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty) zu halten. In beiden Vertragswerken finden sich Regeln, die rüstungsexportierenden Staaten untersagen, Waffen an Staaten zu liefern, die gegen das humanitäre Völkerrecht verstoßen und sich etwa Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder schwere Verstöße gegen die Genfer Konventionen von 1949 zu Schulden kommen lassen. Die französische Nicht-Regierungsorganisation „disclose“ konnte nachweisen, dass das saudische Militär französische Caesar-Artilleriegeschütze

⁹⁴ Greenpeace, Moral schlägt Waffen, 13. Juni 2019, abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/themen/umwelt-gesellschaft-frieden/waffenexporte/moral-schlaegt-waffen> (23.11.2019).

der Firma Nexter aus Frankreich an der Grenze zum Jemen einsetzte, wodurch auch zahlreiche zivile Opfer zu beklagen waren.⁹⁵

(6.25) Als Anfang Mai 2019 die Bahri Yanbu aus dem Hafen von Corpus Christi (USA) aufbrach, ging ihre Reise zunächst nach Belgien, wo das Schiff mit Munition beladen wurde.⁹⁶ Im französischen Hafen Le Havre sollten weitere Caesar-Geschütze aufgenommen werden, jedoch weigerten sich die Hafenarbeiter, die Fracht zu verladen, nachdem sie zuvor von Nicht-Regierungsorganisationen darauf aufmerksam gemacht worden waren. Das Schiff fuhr nach einem technischen Zwischenstopp im spanischen Santander in den Hafen von Genua/Italien. Auch hier hatten Amnesty und lokale italienische Nicht-Regierungsorganisationen die Unterstützung der Hafengewerkschaft CGIL erlangen können. Per Hafenblockade und mit Bannern machten die Hafenarbeiter deutlich, dass sie „italienische Häfen für Menschen offen, aber für Waffen geschlossen halten wollen“.⁹⁷

(6.26) Ende Mai landete ein weiteres saudi-arabisches Frachtschiff im Hafen von Marseille-Fos an – die Bahri Tabuk. Dort sollte Munition für die französischen Caesar-Geschütze geladen werden. Eine Dokumentation des TV-Sender Arte enthüllte im April 2019, dass bis Ende 2020 170.000 Stück Munition und rund 35.000 Granaten von Frankreich aus nach Saudi-Arabien geliefert werden sollten. Erneut waren es Hafenarbeiter der CBT Gewerkschaft, die erklärten, sie würden das Schiff nicht beladen, sondern „ihrer Geschichte und den Werten des Friedens“ treu bleiben.⁹⁸ Die französische Verteidigungsministerin Florence Parly betonte dennoch, dass Frankreich an der strategischen Partnerschaft zu Saudi-Arabien festhalten werde und dies auch Rüstungsexporte an das Königreich beinhalte. Paris hatte allerdings auch immer wieder betont, dass die Waffen und die Munition rein defensiv verwendet werden würden und nicht an der Front zum Jemen zum Einsatz kämen.

(6.27) Recherchen von europäischen Journalisten und Nicht-Regierungsorganisationen haben jedoch eindrucksvoll gezeigt, dass auch mit europäischen Waffen im Jemenkrieg gekämpft wird. Die wallonische Regionalregierung in Belgien hatte von Saudi-Arabien zugesichert bekommen, dass die Kleinwaffen des Herstellers FN Herstal allein für die saudische Nationalgarde verwendet werden würden. Recherchen des investigativen Netzwerkes #BelgianArms haben gezeigt, dass diese Waffen im

⁹⁵ <https://made-in-france.disclose.ngo/en/>

⁹⁶ Amnesty International, Saudi arms ship: campaigners track movements of vessel laden with weapons, 13. Mai 2019, abrufbar unter <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/saudi-arms-ship-campaigners-track-movements-vessel-laden-weapons> (23.11.2019).

⁹⁷ Today.it, A Genova la “nave delle armi”: portuali in sciopero, 20. Mai 2019, abrufbar unter <http://www.today.it/cronaca/nave-armi-genova-oggi.html> (23.11.2019).

⁹⁸ Zitat aus Twitter/Disclose

Jemenkonflikt zum Einsatz kamen.⁹⁹ Vor allem die systematische Auswertung von Schiffsdaten und Satellitenbildern hilft, genauestens zu dokumentieren, wo und wie europäische Waffen in die Schiffe verladen und dann auch im Jemen eingesetzt werden. Bilder aus dem polnischen Danzig vom Juni 2016 zeigen, wie Radpanzer der finnischen Firma Patria in ein Bahri-Schiff verladen werden – solche Radpanzer werden von den Vereinigten Arabischen Emiraten auch im Jemenkrieg eingesetzt, wie Videos der staatlichen Agentur WAM belegen.¹⁰⁰

Europäische Nicht-Regierungsorganisationen nutzen Gerichtsverfahren

(6.28) Neben zivilgesellschaftlichen Protesten haben Nicht-Regierungsorganisationen in einigen europäischen Staaten Gerichtsverfahren angestrengt, die schlussendlich auch zu politischem Handeln geführt haben. In Italien verhängte die Regierung Ende Juni einen Exportstopp für Raketen und Munition, die nach Saudi-Arabien oder in die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert werden sollen. Dieser Exportstopp gilt für 18 Monate und wird – anders als in Deutschland – explizit mit der Kriegsbeteiligung beider Empfängerländer im Jemen begründet. Nicht-Regierungsorganisationen, wie Amnesty oder Oxfam Italia sowie Rete Disarmo haben angekündigt, das Moratorium zu überwachen. Betroffen ist dabei auch die Firma RWM Italia, eine Rheinmetall-Tochter, die große Stückzahlen Munition an beide Länder lieferte. Bereits 2018 hatten Menschenrechtsorganisationen (ECCHR, Rete Italiana per il Disarmo und Mwatana/Jemen) unter anderem RWM Italia verklagt, nachdem Reste der MK-80 Munition im Jemen sichergestellt worden waren, durch die zuvor eine sechsköpfige Familie in Deir Al-Hajari ums Leben gekommen war. Rüstungsfirmen direkt vor Gericht anzuklagen, bringt eine weitere Dimension von gerichtlichen Ahndungsmöglichkeiten ins Spiel.¹⁰¹ Das Gerichtsurteil, das französische NGOs angeführt von ASER vor einem Verwaltungsgericht in Paris erwirkt haben, fiel deutlich schwächer aus als beispielsweise in Großbritannien. Immerhin anerkannte das Gericht die möglichen

⁹⁹ Alan Hope, Proof that Belgian arms sold to Saudi Arabia are being used in Yemen, 08. Mai 2019, abrufbar unter <https://www.brusselstimes.com/all-news/business/56362/proof-that-belgian-arms-sold-to-saudi-arabia-are-being-used-in-yemen/> (23.11.2019).

¹⁰⁰ Der Stern, Die Skandalfrachter aus Saudi-Arabien und ihre tödliche Fracht, 11. Juni 2019, abrufbar unter <https://www.stern.de/politik/frachtschiffe-aus-saudi-arabien-transportieren-waffen-fuer-den-jemen-krieg-8748756.html> (23.11.2019).

¹⁰¹ Giovanna Maletta, Legal challenges to EU member states' arms exports to Saudi Arabia: Current status and potential implications, Stockholm International Peace Research Institute, 28. Juni 2019, abrufbar unter <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/legal-challenges-eu-member-states-arms-exports-saudi-arabia-current-status-and-potential> (14.10.2019).

humanitären Folgen solcher Rüstungsexporte an die kriegsbeteiligten Länder im Jemen-Konflikt, machte der französischen Regierung aber keine weiteren Auflagen.

(6.29) Dagegen konnten britische Nicht-Regierungsorganisationen einen deutlichen Sieg für sich verbuchen. Die „Campaign Against the Arms Trade (CAAT) und andere britische NGOs bezweifelten bei ihrer Klage vor einem Londoner Gericht die Rechtmäßigkeit von Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien aufgrund von dessen Kampfeinsätzen im Jemen. Im Juli 2017 hatte der High Court London eine ähnliche Klage von CAAT abgelehnt. Jetzt haben die NGOs erneut Beweise für den Waffeneinsatz vorgelegt. Das Gericht urteilte im Berufungsverfahren im Juni 2019, dass Rüstungsexporte an Länder, die am Jemenkrieg beteiligt sind, gegen das internationale humanitäre Völkerrecht (IHL) verstoßen und die Prozesse ihrer Bewilligung im Sinne einer neuerlichen Risikoabwägung überprüft werden müssten.¹⁰² Die britische Regierung bemühte sich in den nachfolgenden Statements, die Bedeutung der Gerichtsentscheidungen zunächst herunterzuspielen. Insbesondere Saudi-Arabien ist der wichtigste Abnehmer britischer Rüstungsexporte. Dennoch verlangt das Gericht, dass die Regierung alle Entscheidungen über Waffenlieferungen an Saudi-Arabien, Bahrain, die Vereinigten Arabischen Emirate und Ägypten unter der Maßgabe der Risikoabwägung möglicher IHL-Verletzungen im Jemenkrieg neu bewertet.¹⁰³ Zudem hat der Londoner High Court die britische Regierung auf ihre Pflicht der sorgfältigen Risikoabwägung im Hinblick auf Rüstungsexportentscheidungen hingewiesen und sich dabei explizit auch auf das Kriterium Zwei des EU Gemeinsamen Standpunktes (Respekt des Empfängerlandes gegenüber Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht) bezogen. Die britische Regierung ist nun verpflichtet, bereits erteilte Genehmigungen zu überprüfen, zudem hat die Regierung die Bewilligung neuer Exportgenehmigungen an die vier Länder zunächst gestoppt und sich für drei erteilte Genehmigungen öffentlich entschuldigt.¹⁰⁴

(6.30) Insgesamt haben zahlreiche europäische Staaten einen Exportstopp gegenüber Saudi-Arabien verhängt, wie beispielsweise in Belgien die Provinzen Flandern und

¹⁰² Royal Courts of Justice, Case No. T3/2017/2079. Judgement, abrufbar unter <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016/appeal/2019-06-20.judgment.pdf> (23.11.2019).

¹⁰³ Campaign Against Arms Trade, Judicial review, 11 Juli 2019, abrufbar unter <https://www.caat.org.uk/campaigns/stop-arming-saudi/judicial-review> (14.10.2019).

¹⁰⁴ Royal Courts of Justice, Case No. T3/2017/2079. Judgement, abrufbar unter <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016/appeal/2019-06-20.judgment.pdf> (23.11.2019) sowie https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/831880/CAEC_Letter_16092019_1550_Formatted_-_GS.pdf (26.11.2019).

Wallonien, die Niederlande und Griechenland. Österreich, Irland, Schweden und die Schweiz haben ihre Rüstungsexporte gegenüber Saudi-Arabien stark eingeschränkt und begründen dies ebenfalls mit dem Risiko des Einsatzes solcher Waffen im Jemenkonflikt. Norwegen, Finnland und Dänemark haben ähnlich wie Deutschland ein Exportmoratorium gegenüber der saudischen Monarchie verhängt, nachdem der Journalist Jamal Khashoggi in der saudischen Botschaft in Istanbul ermordet worden war.

Bewertung

(6.31) Zusammengenommen unterstreichen diese unterschiedlichen Formen zivilgesellschaftlicher Proteste und politischer Reaktionen, dass die deutsche kritische Debatte zu Rüstungsexporten an problematische Drittstaaten keineswegs ein solcher Sonderfall ist, wie es von den Befürwortern solcher Exporte gemeinhin des Öfteren dargestellt wird. Auch die Gerichtsverfahren in anderen EU-Staaten sind insofern wertvoll, weil sie sich auf bestehende rechtliche Grundlagen, wie den EU Gemeinsamen Standpunkt oder den internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT), aber auch auf bestehendes humanitäres Völkerrecht beziehen und über eine solche offizielle Anerkennung die Positionen des internationalen wie europäischen Rechts und somit auch der Nicht-Regierungsorganisationen stärken. In Deutschland fehlt allerdings die Möglichkeit des Verbandsklagerechts, damit auch Nicht-Regierungsorganisationen Gerichtsverfahren ähnlich denen in Italien oder Großbritannien anstrengen könnten. Durch ein solches Verbandsklagerecht wäre die Bundesregierung in einem Gerichtsverfahren gezwungen, detaillierte Einblicke in ihre Genehmigungspraxis zu gewähren. Eine interessante Entwicklung betrifft auch die Gerichtsverfahren, die rüstungsproduzierende Unternehmen direkt in die Verantwortung nehmen.

7 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

7.1 Die fünfte Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages

(7.01) Die Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty – ATT) war einmal mehr geprägt von kritischen Beiträgen der Nicht-Regierungsorganisationen, allen voran des Netzwerks „Control Arms“, die auf die wachsende Diskrepanz zwischen der Rhetorik im Kontext des ATTs und der tatsächlichen Rüstungsexportpraxis der größten Rüstungsexporteure hinwiesen. Diese Diskrepanz zeigt sich vor allem in Form von Rüstungsexporten an die Jemen-Kriegscoalition. Die Organisation „Mwatana Human Rights“, die im Jemen beheimatet ist, berichtete in einer der zahlreichen Veranstaltungen, die die offizielle Staatenkonferenz in Genf begleiteten, über die gezielten Luftangriffe auf zivile Ziele – erst Ende August bombardierten Streitkräfte aus Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten ein Gefängnis, wobei 96 Insassen getötet und weitere 40 verletzt wurden.¹⁰⁵ Die Organisation berichtete aber auch von einer Explosion in einer Schule, bei der zahlreiche Schulkinder getötet wurden, nachdem ein mit Waffen und Munition gefülltes Lager der Houthi-Rebellen durch Luftschläge in Brand geraten war. Beide Seiten haben wiederholt das humanitäre Völkerrecht verletzt, was nach Artikel 6(3) ein Verbot von Rüstungsexporten an die kriegsbeteiligten Staaten zu Folge haben sollte.

(7.02) Schwerpunkt der fünften Staatenkonferenz, die vom 26.-30. August 2019 in Genf stattfand, war in diesem Jahr das Bemühen, ein gemeinsames Verständnis von geschlechtsspezifischer Gewalt und somit eine Grundlage für die Risikoeinschätzung rund um das Kriterium 7(4) des ATT zu entwickeln. Dieses Kriterium besagt, dass Staaten bei Rüstungstransfers das Risiko abschätzen sollten, dass Waffen und Rüstungsgüter genutzt werden, um geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Kinder auszuüben.¹⁰⁶ Die lettische Präsidentschaft unter Vorsitz von Janis Karklins präsentierte ein sogenanntes „Nicht-Papier“ (non-paper) mit verschiedenen

¹⁰⁵ Mwatana for Human Rights, Horrific Saudi/UAE-Led Coalition Attack on Houthi Detention Center in Dhammar Scores dead and wounded. Accountability and redress urgently needed, 03. September 2019, abrufbar unter <https://mwatana.org/en/airstrike-on-detention-center/> (23.11.2019).

¹⁰⁶ Siehe dazu Bundesregierung, Gesetz zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, Bonn 25. Oktober 2013, abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/254194/585531a8a4db63fa63c8376c3a905751/att-vertragstext-bgbl-data.pdf> (23.11.2019).

Vorschlägen.¹⁰⁷ So sollten Staaten künftig darauf achten, dass die Delegationen nach Geschlechterproporz besetzt sind. Die Arbeitsgruppen sollten Geschlechteraspekte systematischer miteinbeziehen. Vor allem aber sollte das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt stärker bei der Entscheidung für/wider Rüstungsexporte berücksichtigt werden. Eine Woche lang diskutierten Staatenvertreter und Nicht-Regierungsorganisationen ihr Verständnis dieser vom Präsidenten gesetzten Schwerpunkte. Im gemeinsamen Abschlussdokument wurden schließlich zahlreiche Aspekte verbesserter geschlechtsspezifischer Organisation künftiger Staatentreffen und Arbeitsabläufe festgehalten.¹⁰⁸ Im Hinblick auf das Kriterium 7(4) sollen die Mitgliedstaaten des ATT künftig noch stärker Informationen ihrer Risikoabschätzung bereitstellen, aber auch über nationale Praktiken der Risikominimierung und Vorbeugung geschlechtsspezifischer Gewalt berichten. Auch soll ein Trainingsleitfaden zum Zusammenhang von geschlechtsspezifischer Gewalt, die im Verständnis der Staaten Frauen, Männer und Kinder gleichermaßen betreffen kann, erstellt werden. Nicht-Regierungsorganisationen kritisierten vor allem, dass im Abschlussdokument an zahlreichen Stellen stets die Freiwilligkeit solcher Maßnahmen betont wurde, was wiederum einer eindeutigen Stärkung der Norm zuwiderläuft.

(7.03) Einen wichtigen Schwerpunkt der Umsetzung der Normen und Regeln des internationalen Waffenhandelsvertrages bilden die verschiedenen Arbeits- und Unterarbeitsgruppen. So gibt es inzwischen vor allem Unterarbeitsgruppen zu verschiedenen Themen, unter anderem eine zu Artikel 11 des ATT, der das Risiko der Umleitung vor allem von Klein- und Leichtwaffen in Exportentscheidungen miteinbeziehen soll. Hierzu diskutieren Staaten ihre unterschiedlichen Bewertungsstandards, um auf diese Weise ein möglichst gemeinsames Verständnis über die Risiken der Weiterverbreitung oder illegalen Proliferation von Rüstungstransfers zu entwickeln. Diese Unterarbeitsgruppe zielt darauf ab, einen gemeinsamen, freiwilligen Leitfaden zu entwickeln, um solche Risiken identifizieren zu können. Weitere Arbeitsgruppen konzentrieren sich auf die Entwicklung gemeinsamer Standards und Interpretationen der Artikel 6 und 7, die ähnlich wie der Gemeinsame Standpunkt der EU Kriterien enthalten, gemäß denen Rüstungsgüter nicht oder nur unter Abwägung möglicher Risiken transferiert werden sollten. Die Unterarbeitsgruppe zur Universalisierung des internationalen Waffenhandelsvertrages

¹⁰⁷ Arms Trade Treaty, Draft Decision of the CSP5 on Gender Based Violence Presented by the President of the Fifth Conference of State Parties to the ATT, 26. Juli 2019, abrufbar unter <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/csp5/documents/csp5-draft-decision-gender-gbv.pdf> (23.11.2019).

¹⁰⁸ Siehe dazu Arms Trade Treaty, Final Report. Fifth Conference of State Parties, Geneva 26.-30. August 2019, abrufbar unter <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/csp5/documents/csp5-final-report.pdf> (23.11.2019).

konzentriert sich seit dem Inkrafttreten des Vertrages darauf, weitere Staaten zur Unterzeichnung und Ratifizierung zu bewegen. Bislang sind 105 Staaten dem Vertrag beigetreten, weitere 33 haben ihn unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.¹⁰⁹ Unter den 56 Staaten, die dem Vertrag bislang nicht beigetreten sind, befinden sich auch die größten Rüstungsexporteure, unter anderem die Vereinigten Staaten von Amerika, Russland, China, aber auch Indien, Pakistan, Saudi-Arabien und Ägypten.

(7.04) Die fehlende universelle Mitgliedschaft beschert den Vertragsstaatenkonferenzen regelmäßige Erfolge in Form von konsensualen Abschlusserklärungen. Dennoch ergaben sich auf der fünften Vertragsstaatenkonferenz ungewohnte Spannungen. Das ATT-Sekretariat beklagte nicht nur die grassierende Berichtsmüdigkeit, da für 2019 bislang nur 45 Mitgliedstaaten (49 Prozent) ihre jährlichen Berichte eingereicht hatten. Eine kontroverse Diskussion entspann sich dann aber über die Frage nach Konsequenzen für solche Staaten, die bislang ihre Mitgliedsbeiträge nicht gezahlt haben. Das ATT-Sekretariat arbeitet schon seit längerem mit einem deutlichen finanziellen Minus. Vorschläge europäischer Staaten, solche Staaten vom Sponsorship-Programm auszuschließen, das die Teilnahme der Delegationen aus Entwicklungsländern sicherstellen soll, oder ihnen gar das Stimmrecht zu entziehen, führte zu deutlichem Widerstand. Staaten, wie Südafrika oder Brasilien betonten, dass solche Konditionalisierungen dem Ziel der Universalisierung unmittelbar abträglich wären.

7.1.1 Bewertung

(7.05) Die Hohe Repräsentantin für Abrüstungsangelegenheiten der Vereinten Nationen, Izumi Nakamitsu, fand in ihrem Eingangsstatement der fünften ATT-Staatenkonferenz deutliche Worte. Nachdrücklich wies sie darauf hin, dass sich der weltweite konventionelle Waffenhandel seit Inkrafttreten des internationalen Waffenhandelsvertrages weiter intensiviert habe. Die Hoffnung vieler Staaten, unter anderem afrikanischer Länder, dass der ATT dazu beitragen sollte, den Handel mit konventionellen Waffen weltweit zu reduzieren und zur Abrüstung beizutragen, hat sich bislang nicht erfüllt. Im Jahr fünf seines Bestehens zeigen sich bereits Ermüdungserscheinungen – diese betreffen vor allem die Berichtspflicht, aber auch die Zahlung der Mitgliedsbeiträge. Den Weg, den europäische Staaten nun befürworten, solche Staaten vom sponsorship-Programm auszuschließen, oder ihnen gar das Stimmrecht zu entziehen, läuft in die falsche Richtung. Der regelmäßige

¹⁰⁹ Siehe Arms Trade Treaty, Treaty Status, abrufbar unter: <https://thearmstradetreaty.org/treaty-status.html?templateId=209883> (23.11.2019).

Informationsaustausch auf solchen Staatenkonferenzen ist gerade für solche Staaten wichtig, die Rüstungsgüter importieren oder auch nur als Transitland fungieren.

(7.06) Das globale Netzwerk der Nichtregierungsorganisationen „Control Arms“ warnt vor einer weiteren Erosion der Bedeutung des internationalen Waffenhandelsvertrages. Die Kritik entzündet sich vor allem an westlichen Mitgliedstaaten, die gegen die Normen des ATT verstoßen, indem sie weiterhin Waffen und Rüstungsgüter an Mitglieder der Jemen-Kriegskoalition liefern, die ihrerseits mit den unterschiedslosen, luftgestützten Bombardements humanitäres Völkerrecht verletzen.¹¹⁰ Nicht-Regierungsorganisationen kritisieren, dass Staaten die ATT-Kriterien nur selektiv befolgen – langfristig würde dadurch die Effektivität dieses wichtigen globalen Vertrages geschwächt.¹¹¹ Die GKKE teilt diese Kritik und fordert insbesondere die Bundesregierung dazu auf, endlich sämtliche Rüstungsexporte gegen die Staaten der Jemen-Kriegskoalition einzustellen – zu dieser gehören neben Saudi-Arabien insbesondere auch die Vereinigten Arabischen Emirate, die nach wie vor mit Rüstungsgütern aus Deutschland beliefert werden. Solange dieser Zustand anhält, kann Deutschland nicht als glaubwürdiger Unterstützer des ATT auftreten.

¹¹⁰ Simone Wisotzki, *Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).

¹¹¹ Siehe dazu Allison Pytlack, Editorial: From making it binding, to making it work, ATT Monitor, Vol. 12, No. 1, 4. Februar 2019.

Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich über 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich Links zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. *Länderportraits* beschreiben die wichtigsten Empfängerländer unter den Drittstaaten, gegliedert nach den europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen).

Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarisierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich (<http://gmi.bicc.de/>).

2. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: www.aufschrei-waffenhandel.de.

3. Auf der Webseite www.waffenexporte.org finden sich Informationen und Dokumente zur deutschen Rüstungsexportpolitik. Dies erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Die Webseite war von Jan van Aken, MdB Die Linke, initiiert worden und wird inzwischen von Greenpeace fortgeführt.
4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter www.bits.de/main/topics1_NEU.htm zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter www.bits.de/frames/publibd.htm. Seit 2015 hält das BITS zusätzlich eine umfangreiche Datenbank mit Informationen über deutsche Rüstungsexporte bereit. Die Datenbank ist erreichbar unter: www.ruestungsexport-info.de.
5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich den DAKS-Kleinwaffen-Newsletter heraus, der insbesondere über aktuelle Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen informiert (daks-news@rib-ev.de). Zugänglich unter: www.rib-ev.de. Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.
6. Das Bundeswirtschaftsministerium informiert über die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung unter www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html. Unter anderem findet sich dort auch eine Zusammenstellung der beantworteten parlamentarischen Anfragen zum Thema Rüstungsexport.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA): Diese britische Nicht-regierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative Control Arms. Ursprüngliches Ziel dieser Initiative war es, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen. Nach Inkrafttreten des Internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) begleitet Control Arms die Weiterentwicklung des ATT; Adresse: www.controlarms.org.
2. Das European Network Against Arms Trade ist ein Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen, das 1984 gegründet wurde. Das Netzwerk und seine Mitglieder setzen sich für ein Ende des Waffenhandels ein; Adresse: <http://www.enaat.org/>.
3. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter den Adressen:
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending>
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/dual-use-and-arms-trade-control>

Anhang 2: Ausgewählte Quellen und Literatur

1 Dokumente

Arms Trade Treaty, Draft Decision of the CSP5 on Gender Based Violence Presented by the President of the Fifth Conference of State Parties to the ATT, 26. Juli 2019, abrufbar unter:

<http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/csp5/documents/csp5-draft-decision-gender-gbv.pdf> (23.11.2019).

Arms Trade Treaty, Final Report. Fifth Conference of State Parties, Geneva 26.-30. August 2019, abrufbar unter:

<http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/csp5/documents/csp5-final-report.pdf> (23.11.2019).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2016, Berlin 2017.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2017, Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2017, Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportkreditgarantien. Jahresbericht 2018, Berlin 2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018, Berlin 2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2018 (Rüstungsexportbericht 2018), Berlin 2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2019, Berlin 2019.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, abrufbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/grundsaeetze-der-bundesregierung-fuer-die-ausfuhrgenehmigungspolitik-bei-der-lieferung-von-kleinen-und-leichten-waffen.pdf?__blob=publicationFile&v=4
(23.11.2019).

Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000.

Bundesregierung, Gesetz zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, Bonn 25. Oktober 2013, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/254194/585531a8a4db63fa63c8376c3a905751/att-vertragstext-bgbl-data.pdf>
(23.11.2019).

Bundestagsdrucksache 19/14917 vom 8. November 2019, Antrag Der Fraktion Die Linke sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Lücken bei der Exportkontrolle schließen

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. November 2018 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2018/2157(INI)).

Europäischer Rat, Verordnung (EG) Nr. 428/2009 DES RATES vom 5. Mai 2009 über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Verbringung, der Vermittlung und der Durchfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02009R0428-20140702> (14.10.2019).

Rat der Europäischen Union, Zwanzigster Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel, 9. November 2018.

Royal Courts of Justice, Case No. T3/2017/2079. Judgement, abrufbar unter: <https://www.caat.org.uk/resources/countries/saudi-arabia/legal-2016/appeal/2019-06-20.judgment.pdf> (14.10.2019).

2 Literatur

Arms Trade Treaty, Treaty Status, abrufbar unter:

<https://thearmstradetreaty.org/treaty-status.html?templated=209883>
(23.11.2019).

Amnesty International, Egypt, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/>
(23.11.2019).

Amnesty International, Saudi arms ship: campaigners track movements of vessel laden with weapons, 13. Mai 2019, abrufbar unter:

<https://www.amnesty.org.uk/press-releases/saudi-arms-ship-campaigners-track-movements-vessel-laden-weapons> (14.10.2019).

Brzoska, Michael / Küchle, Hartmut, Folgen, Auswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Abkommen für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, 2002 (BICC paper No.19, Februar 2002).

Bütikhofer, Reinhard, #130 Friedensnobelpreisträger EU bastelt einen Europäischen Verteidigungsfonds, 26. Februar 2019, abrufbar unter:

<https://reinhardbuetikofer.eu/2019/02/26/friedensnobelpreistraeger-eu-bastelt-einen-europaeischen-verteidigungsfonds-buetis-woche/>
(14.10.2019).

Campaign Against Arms Trade, Judicial review, 11 Juli 2019, abrufbar unter:

<https://www.caat.org.uk/campaigns/stop-arming-saudi/judicial-review>
(14.10.2019).

Deneckere, Matthias, The uncharted path towards a European Peace Facility, Maastricht/Brussels: European Centre for Development Policy Management 2019 (ECPDM Discussion Paper No. 248).

Der Stern, Die Skandalfrachter aus Saudi-Arabien und ihre tödliche Fracht, 11. Juni 2019, abrufbar unter: <https://www.stern.de/politik/frachtschiffe-aus-saudi-arabien-transportieren-waffen-fuer-den-jemen-krieg-8748756.html>
(14.10.2019).

Descotes, Anne-Marie, Vom "German-free" zu gegenseitigem Vertrauen, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 7/2019).

Deutsches Institut für Menschenrechte, Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2017.

- European Network Against Arms Trade, All you want to know about the EU Defence Fund, and why this is not good for peace nor for jobs & growth, abrufbar unter: http://enaat.org/wp-content/uploads/2019/07/2019.07.12_ENAAT_OnlineTool_DefenceFund_version05.pdf (23.11.2019)
- Europäische Kommission, Europäischer Verteidigungsfonds, Brussels, 19. März 2019, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/news/european-defence-fund-2019-mar-19_de (14.10.2019).
- Europäische Sicherheit & Technik, Taufe der ersten SA'AR-6-Kovette der israelischen Marine, 24. Mai 2019, abrufbar unter: <https://esut.de/2019/05/meldungen/industrie/12877/taufe-erste-saar-6-korvette-israelische-marine/> (16.11.2019).
- European Union External Action, Fragen & Antworten: Die Europäische Friedensfazilität, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_de/47003/Fragen%20&%20Antworten:%20Die%20Europäische%20Friedensfazilität (14.10.2019).
- Fischer-Lescano, Andreas, Rechtsfragen der Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds (EVF). Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion der GUE/NGL im EP, abrufbar unter: <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/12113.rechtsgutachten-bestätigt-europäischer-verteidigungsfonds-ist-illegal.html> (14.10.2019).
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn, jährlich ab 1997.
- Greenpeace, Moral schlägt Waffen, 13. Juni 2019, abrufbar unter: <https://www.greenpeace.de/themen/umwelt-gesellschaft-frieden/waffenexporte/moral-schlaegt-waffen> (23.11.2019).
- Grüll, Philipp/Hoffmann, Karl, Exportstopp mit Schlupflöchern. Wie Rheinmetall weiter Geschäfte mit den Saudis macht, 04. Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/rheinmetall-ruestungsexporte-saudi-arabien-102.html> (23.11.2019).
- Hope, Alan, Proof that Belgian arms sold to Saudi Arabia are being used in Yemen, 08. Mai 2019, abrufbar unter: <https://www.brusselstimes.com/all-news/business/56362/proof-that-belgian-arms-sold-to-saudi-arabia-are-being-used-in-yemen/> (14.10.2019).

- Huber, Wolfgang, *Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996.
- Human Rights Watch, *Hiding Behind the Coalition. Failure to Credibly Investigate and Provide Redress for Unlawful Attacks in Yemen*, 24. August 2018, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/node/321727> (23.11.2019).
- Kehne, Charlotte, *Rüstungsexportkontrolle in Europa – Quo Vadis? Vorschläge zur Ausgestaltung orientiert an einer Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung*, Tübingen 2019 (unveröff. Masterarbeit).
- Maletta, Giovanna, *Legal challenges to EU member states' arms exports to Saudi Arabia: Current status and potential implications*, Stockholm International Peace Research Institute, 28. Juni 2019, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2019/legal-challenges-eu-member-states-arms-exports-saudi-arabia-current-status-and-potential> (14.10.2019).
- Moltmann, Bernhard, *Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).
- Moltmann, Bernhard, „Ist es r/Recht so?“ Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, HSFK-Report 6/2001.
- Mutschler, Max, *Für eine strenge Rüstungsexportkontrolle in Deutschland und in Europa. Eüstungstechnische Kernfähigkeiten erhalten, ohne dass diese zu Lasten von Menschenrechten gehen*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 12/2019).
- Mutschler, Max, *Sechs Forderungen zum Aufbau einer wirksamen Endverbleibskontrolle! Die Lehren aus den Skandalen um Sig Sauer und Heckler & Koch*, Februar 2019, abrufbar unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/sechs_forderungen_fuer_den_aufbau_einer_wirksamen_endverbleibskontrolle-25.02.19.pdf (18.10.2019)
- Mutschler, Max M./Bales, Marius, *Begründungspflicht statt laissez faire. Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7\2017).

- Mutschler, Max/Wisotzki, Simone, Sind die überarbeiteten Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern tatsächlich „restriktiver“?, abrufbar unter: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Commentary_Politische_Grundsätze_040719.pdf (14.10.2019).
- Mwatana for Human Rights, Horrific Saudi/UAE-Led Coalition Attack on Houthi Detention Center in Dhammar Scores dead and wounded. Accountability and redress urgently needed, 03. September 2019, abrufbar unter: <https://mwatana.org/en/airstrike-on-detention-center/> (23.11.2019).
- Nassauer, Otfried, Kreativer Rüstungsexport nach Saudi-Arabien - Bundesregierung hilft Rheinmetall und KAMAG, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 14. April 2019.
- Nassauer, Otfried/Altmeier, Peter, Auf dem Sprung zu neuen Rekordwerten?, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 15. Juli 2019.
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.
- Perlo-Freeman, Samuel, Just how big is the international arms trade?, Reinventing Peace, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (26.11.2018).
- Pytlack, Allison, Editorial: From making it binding, to making it work, ATT Monitor, Vol. 12, No. 1, 4. Februar 2019.
- SIPRI, Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (14.10.2019).
- Surrey, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12).
- Tödt, Heinz E., Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: Tödt, Heinz E. (Hrsg.), Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

- Tagesschau, Wie Lürssen weiter die Saudis unterstützt, 20.11.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/luerssen-saudi-arabien-101.html> (23.11.2019).
- Today.it, A Genova la "nave delle armi": portuali in sciopero, 20. Mai 2019, abrufbar unter: <http://www.today.it/cronaca/nave-armi-genova-oggi.html> (14.10.2019).
- United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2018, Dezember 2018, abrufbar unter: <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers-2018/> (14.10.2019).
- Wagner, Jürgen, PESCO Rüstungsprojekte. Runde Zwei auf dem Weg zur Europäischen Rüstungsunion, Tübingen: Informationsstelle Militarisierung e.V., 2018 (IMI-Analyse 2018/25).
- Wezeman, Pieter D./Fleurant, Aude/ Kuimova, Alexandra/Tian, Nan/Wezeman, Simon T., Trends in International Arms Transfers, 2017, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, March 2018 (SIPRI Fact Sheet).
- Wisotzki, Simone, Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2018 (PRIF Spotlight 1/2018).
- Wiegold, T. Deutsch-französische Rüstungsvorhaben: Export-Veto nur in gravierenden Fällen, Augen geradeaus, 22.02.2019, abrufbar unter: <https://augengeradeaus.net/2019/02/deutsch-franzoesische-ruestungsvorhaben-export-veto-nur-in-gravierenden-faellen/> (23.11.2019).

Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Anthea Bethge, Eirene, Internationaler Christlicher Friedensdienst, Neuwied

Andreas Dieterich, Brot für die Welt, Berlin

Andrea Kolling, European Network Against Arms Trade (ENAAT), Bremen

Dr. Max M. Mutschler, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
(Stellvertretender Vorsitzender der Fachgruppe)

Dr. Thomas Nielebock, ehemals Eberhard-Karls-Universität Tübingen und
Steuerungsgruppe Servicestelle Friedensbildung Baden-Württemberg

Dr. Sebastian Roßner M.A., Rechtsanwalt in Köln, vormals Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Dr. Holger Rothbauer, Pax Christi/ Ohne Rüstung leben – Kampagne gegen
Rüstungsexporte, Tübingen

Dr. Hartwig von Schubert (Militärdekan a.D.), ehemals Führungsakademie der
Bundeswehr und Senior Fellow im German Institute for Defence and Strategic Studies
(GIDS), Hamburg

Dr. Arnold Wallraff, Präsident a.D., Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
(BAFA), Bonn

Jonas Wipfler, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

Dr. Simone Wisotzki, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main (Vorsitzende der Fachgruppe)

Korrespondierende Mitglieder

Dr. Marc von Boemcken, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH), Hamburg

Dr. Jan Grebe, Associate Researcher, Internationales Konversionszentrum (BICC),
Bonn

Geschäftsführung

Tim Kuschnerus, Brot für die Welt, Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

Dr. Jörg Luer, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Katholische Geschäftsstelle der
GKKE, Berlin